

**Organisationsprobleme in der Sozialver-
sicherung im Hinblick auf eine
Europäische Union**

Josef Schork

1965.

ORGANISATIONSPROBLEME IN DER SOZIALVERSICHERUNG

IM HINBLICK AUF EINE EUROPÄISCHE UNION

D i s s e r t a t i o n

vorgelegt der

Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät

der Johannes-Gutenberg-Universität in Mainz

von

Josef Schork

aus Buchen

Mainz 1966

Referent : Professor Dr. Hubert Armbruster

Korreferent : Professor Dr. Otto Wegner

Tag der mündlichen Prüfung : 21. Dezember 1965



Inhaltsverzeichnis

	Seite
Literaturverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	XIX
Vorwort	XX
A Einführung	1
I Wesen und Ziele einer Europäischen Union	1
II Die wirtschaftlichen Einigungsbestrebungen und ihre sozialen Aspekte	2
III Die moderne Sicherheitspolitik und ihr Einfluß auf die nationalen Sicherungssysteme der EWG-Länder	10
B Unterschiede in den Organisationsformen, Finanzierungs- und Leistungsstrukturen der Sozialversicherungssysteme in den EWG-Staaten	20
I Allgemeiner Überblick	20
II Die Kranken- und Mutterschaftsversicherung	24
III Die Invalidenversicherung	27
IV Die Altersversicherung	31
V Ansprüche der Hinterbliebenen	33
VI Die Arbeitsunfall- und Berufskrankheiten-Versicherung	35
VII Familienbeihilfen	38
VIII Soziale Sicherung für den Fall der Arbeitslosigkeit	41
C Die Harmonisierung der nationalen Sicherungssysteme in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft	43
I Definition des Begriffes "Harmonisierung"	43
II Die Rechtsgrundlagen für eine Harmonisierung der nationalen Sicherungssysteme im EWG-Vertrag	47
1) Die Sozialvorschriften der Artikel 117 ff	48
2) Die Bedeutung der Artikel 100 bis 102 für eine Harmonisierung	56

	Seite
3) Die Auswirkungen der Artikel 48 ff für eine Harmonisierung	64
4) Weitere Rechtsvorschriften des EWG-Vertrages, die Einfluß auf die Sozialordnungen der Mitglied- staaten haben könnten	67
5) Zusammenfassung	75
III Wirtschaftliche und sozialpolitische Gründe für eine Harmonisierung	77
1) Angleichung der Arbeits- und Sozialkosten	78
2) Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer	95
3) Angleichung der Niveaus der Sozialen Sicherheit und der Sozialeinkommen	103
4) Zusammenfassung	111
IV Die Grenzen der Harmonisierung	112
1) Die soziologisch und historisch, wirtschaftlich und sozialpolitisch unterschiedlichen Strukturen der Mitgliedstaaten in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft	112
2) Die Belastung des Sozialprodukts	120
3) Die dynamische Eigenentwicklung der nationalen Sicherungssysteme	127
4) Zusammenfassung	133
V Das erforderliche Ausmaß der Harmonisierung	134
1) Der Einfluß auf die Organisation der nationalen Sicherungssysteme	135
2) Die Angleichung der Leistungsstruk- turen und der Leistungsniveaus	144
3) Der Einfluß auf die Finanzierungssysteme	152
4) Zusammenfassung	160
VI Die bisherigen Maßnahmen der Harmonisierung	162
1) Das Europäische Abkommen über die Soziale Sicherheit der Wander- arbeitnehmer und die internationalen Sozialabkommen	163
2) Die Neuregelung der Entschädigung von Berufskrankheiten nach der EWG-Verordnung Nr. 8/63	169
3) Die Europäische Sozialcharta	174

	Seite
D	
Ausblick auf die zukünftige Entwicklung der nationalen Sicherungssysteme in einem vereinten Europa	178
I Mögliche politische Gestaltungsform eines vereinten Europa	178
II Eine Europäische Sozialversicherungsordnung	181

Literaturverzeichnis

- Achinger Hans Soziale Sicherheit, Stuttgart 1953
Sozialpolitik und Wissenschaft,
Stuttgart 1963
- Achinger-Höffner-
Muthesius-Neundörfer Neuordnung der Sozialen Leistungen,
Köln 1955 (zit. Professoren-
gutachten)
- Alexander Karl Die Europäische Konferenz über die
Soziale Sicherheit in Brüssel, in
"Die Betriebskrankenkasse" 1962
und 1963
- Arets Paul Ausweitung des Anwendungsbereichs
der Sozialen Sicherheit, in
"Europäische Konferenz über die
Soziale Sicherheit", Bd. I,
Brüssel 1962
- Auerbach Walter Mut zur Sozialen Sicherheit,
Köln-Deutz 1955
- Ausschuß der berufs-
ständischen landwirt-
schaftlichen Organi-
sationen der EWG Möglichkeiten einer Harmonisierung
der Leistungen der Sozialen Si-
cherheit, in "Europäische Konferenz
über die Soziale Sicherheit",
Bd. II, Brüssel 1962 (zit. CÖPA,
Möglichkeiten einer Harmonisierung)
- Barke Wolfgang Fortschreitende Annäherung - Grund-
satz realistischer Sozialpolitik
in Europa, in "Die Krankenversi-
cherung" 1963
- Birkelbach Willi Soziale Sicherheit im Rahmen Euro-
pas, in "Die neue Gesellschaft" 1957
- Biskup Gerhard Die Sozialbestimmungen des Vertra-
ges zur Gründung der Europäischen
Wirtschaftsgemeinschaft, in
"Recht der Arbeit" 1957
Die Sozialvorschriften des Vertrages
über die Europäische Wirtschafts-
gemeinschaft, in "Die Sozialver-
sicherung" 1957
- v. Bismarck Klaus Internationaler Kongreß weist neue
Aufgaben der europäischen Zusammen-
arbeit, in "Sozialer Fortschritt"
1961
- Blank Theodor Die Sozialpolitik in unserer Zeit,
in "Die Berufsgenossenschaft" 1959
(zit. Blank)
Sozialpolitik in unserer Zeit, in
"Tagebuch zur Sozialreform", Bd. 2,
Köln 1961

- Boettcher Erik Integration der Europäischen Arbeitskraft, in "Zeitschrift für Geopolitik" 1954
- Bogs Walter Leistungen der Alters-, Invaliden und Hinterbliebenen-Rentenversicherung, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. I, Brüssel 1962
- Bolle Theda Bevölkerung und Arbeitskräftepotential in europäischen Ländern, Berlin 1954
- v. Borries Melchior Das Europäische Abkommen über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, in "Bundesarbeitsblatt" 1958
- Brackmann Kurt Handbuch der Sozialversicherung, Bd. I, Bad Godesberg 1949
- Bremme Gabriele Freiheit und Soziale Sicherheit, Stuttgart 1961
- Brüggemann
Wolf-Dietrich Neue Regelungen der Sozialen Sicherheit für Ausländer und für Auslandsbeschäftigung im Falle der Arbeitslosigkeit, in "Bundesarbeitsblatt" 1959
- Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände Die Europäische Sozialcharta, in "Arbeitgeber", Jahresbericht 1964, Bergisch Gladbach 1964
- Buscher Harald Die Sozialversicherungen der Benelux-Länder, in "Versicherungswissenschaft, Versicherungspraxis, Versicherungsmedizin" 1950
- Caesar Paul Die Harmonisierung des Sozialversicherungsrechts innerhalb der EWG und die Sozialreform in der Bundesrepublik Deutschland, in "Sozialversicherung" 1964
- Campbell and
Thompson Common Market Law, London 1962
- Cannella Giorgio Wirtschaftliche und Soziale Harmonisierung, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. I, Brüssel 1962
- Carganico-Spiecker Selbstverwaltung im Spannungsfeld zwischen Staat und Gesellschaft, in "Festschrift für Lauterbach", Bielefeld 1961
- Carapezza Giovanni Eröffnungsansprache, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. I, Brüssel 1962

- Coppini
Mario Alberto Finanzierung der Sozialen Sicherheit, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. I, Brüssel 1962
- Curschmann Fritz Untragbare Lasten, München 1949
- Delpérée Albert Soziale Aspekte der europäischen Integration, in "Sozialer Fortschritt" 1954
- Deutsche Forschungsgemeinschaft Soziale Umverteilung, Mitteilung 1 der Kommission für dringliche sozialpolitische Fragen, Wiesbaden 1964
- Deutsches Industrieinstitut Die soziale Harmonisierung in der EWG, Heft 4, Köln 1964
- Dienst für Gesellschaftspolitik Berichte und Kommentare, vom 27.9. und 29.11.1962, Köln-Bonn
- Dobbernack Wilhelm Die Internationale Arbeitsorganisation und die zwischenstaatlichen Beziehungen auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit, in "Festschrift für Lauterbach", Berlin 1961
- Dörr Wilhelm Die allgemeine Sozialpolitik in der EWG und ihre Auswirkungen auf die Gestaltung der Sozialen Sicherheit, in "Tagungsbericht der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung", Bielefeld 1960
- Eckert J. Auf dem Wege zur europäischen Ordnung der Sozialversicherung, in "Tagungsschrift der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung", Bielefeld 1951
- Edding Friedrich Freizügigkeit der Arbeitskräfte in Europa, in "Lebendige Wirtschaft", Bd. 9, Darmstadt 1954
- Eike Siegfried EWG ohne sozialpolitische Konzeption, in "Der Angestellte" 1962
- Prinzipien und Systeme eines europäischen Krankenschutzes, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1963
- Emanuelli Filippo Vorschläge zu Verbesserungen der Bevölkerungsstatistik im Hinblick auf ihre Verwendung für die Soziale Sicherheit, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. II, Brüssel 1962
- Erdmann
Ernst Gerhard Zwei Jahre Sozialpolitik der EWG, in "Der Arbeitgeber" 1957

- Erdmann**
Ernst Gerhard Probleme Harmonisierter Sozialpolitik, in "Die EWG als Sozialgemeinschaft", Köln 1964
- Erdmann-Rosoux** Die Harmonisierung der Leistungen in der Sozialversicherung, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. I, Brüssel 1962
- Europäische Gemeinschaften:**
- Europäisches Parlament** Politische Bedeutung und politische Ziele der Europäischen Gemeinschaft, Bericht, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1959
- Europäische Wirtschafts-**
gemeinschaft -
Kommission Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, Brüssel 1962 (zit. Europäische Gemeinschaften-Kommission, Aktionsprogramm)
- Aktionsprogramm der Kommission für die Sozialpolitik in der Landwirtschaft, Brüssel 1963 - AZ.: V/VI/KOM (63) endg (zit. Europäische Gemeinschaften-Kommission, Sozialpolitik in der Landwirtschaft)
- EWG-Kommission -**
Hohe Behörde Das System der Sozialen Sicherheit in der Europäischen Gemeinschaft, Stand 1.1.1963
- Vergleichende Darstellung der Systeme der Sozialen Sicherheit in den Mitgliedstaaten der europäischen Gemeinschaften, Allgemeine Systeme, Stand 30.6.1962 (zit. Europäische Gemeinschaften, Vergleichende Darstellung der Systeme)
- Wirtschafts- und**
Sozialausschuß Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, in Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, vom 29.12.1963 (zit. Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses)
- Bericht über die Beratung über die Stellungnahme des Ausschusses zu den Kapiteln IV, VI und X des Memorandums der EWG-Kommission zum Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, Brüssel 1963 - AZ.: CES 272/63 J/iz

Wirtschafts- und
Sozialausschuß

Zusätzliche Stellungnahme der fachlichen Gruppe für Sozialfragen zu Kapitel VI Sozialpolitik des Memorandums der Kommission zum Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, Brüssel 1963
- AZ.: CES 102/63 D/iz (zit. Zusätzliche Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses)

Entwurf eines Berichtes des Unterausschusses Sozialpolitik in der Landwirtschaft über das Aktionsprogramm der Kommission für die Sozialpolitik in der Landwirtschaft, Brüssel 1964 - AZ.: CES 23/64 rev 2 J/iz (zit. Unterausschuß über Sozialpolitik in der Landwirtschaft)

Europarat -
Informationsdienst

Das Europa der Werktätigen,
Straßburg 1962

Everling

Einzelheiten der Regelung der selbständigen beruflichen Tätigkeit im Gemeinsamen Markt, in "Der Betriebsberater" 1958

Fack Fritz Ullrich

Brauchen wir die soziale Harmonisierung in der EWG ?, in "Junge Wirtschaft" 1963

Fehrs Detlef

Die Leistungen der Systeme der sozialen Sicherheit in den Mitgliedstaaten der EWG, in "Arbeit und Sozialpolitik" 1961

Feuilly Bernard

Harmonisierung der europäischen Sozialgesetzgebung, in "Soziale Sicherheit" 1964

Friede

VIII. Generalversammlung der AJM, in "Die Betriebskrankenkasse" 1962

v. Gamm

Angleichung des Wettbewerbsrechts in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in "Neue Juristische Wochenzeitschrift" 1960

Gesellschaft für Versicherungs-
wissenschaft und -gestaltung

Tagungsberichte der Gesellschaft, Berlin, Bielefeld, München 1958 und 1960

Informationsdienst, Heft 78 und 79, Köln 1961

Kundgebung zur Sozialen Sicherung in der EWG, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1962

Gissler Paul

Die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, in "Die Betriebskrankenkasse" 1958

- Gissler Paul Zur sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer in der EWG, in "Die Betriebskrankenkasse " 1962
- Grisoli The impact of the European Economic Community on the Movement for the unification of law, in "Law and contemporary problems", A Quarterly published by the Duke University School of Law, USA 1961
- Groebe=boeckh Kommentar zum EWG-Vertrag, Bd. I, Baden-Baden, Bonn, Frankfurt/M 1958 (zit. Groebe=Boeckh)
- Hallstein Walter Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, in "Handwörterbuch der Sozialwissenschaften", Bd. III, Göttingen 1961
- Eröffnungsansprache, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. I, Brüssel 1962 (zit. Hallstein, Eröffnungsansprache)
- Das Ziel bleibt die politische Union Europas, in "Frankfurter Allgemeine", vom 28.10.1964
- Halm George N. Geld, Außenhandel und Beschäftigung, München 1951
- Hampel Gustav Die Bedeutung der Sozialpolitik für die Europäische Integration, Kiel 1955
- Hansmeyer
Karl-Heinrich Effekte der Einkommensumverteilung in der sozialen Krankenversicherung, in "Gesetzliche Krankenversicherung in einer freiheitlichen Gesellschaft", Berlin 1963
- Hasse Jean Die Krankenversicherung und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, in "Die Ersatzkrankenkasse" 1961
- Heilperin Michael Soziale Aspekte der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit, in "Bundesarbeitsblatt" 1958
- Heise Berndt Ein langfristiges Sozialprogramm für die Europäische Wirtschaft, in "Soziale Sicherheit" 1961
- Leistungen der Krankenversicherung, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. I, Brüssel 1962
- Vor der Ratifizierung der Europäischen Sozialcharta durch die BRD, in "Soziale Sicherheit" 1963

- Hensen Hartmut Die Systeme der Sozialen Sicherheit in den wichtigsten europäischen Ländern, ihre Zielsetzungen, Gemeinsamkeiten und Unterschiede, Kiel 1953
- Henze Heinz Die Fortschritte der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, in "Die EWG als Sozialgemeinschaft", Köln 1964
- Hoernigk Rudolf Die Stellung der deutschen Rentenversicherung im Rahmen einer Harmonisierung der Leistungen der Sozialen Sicherheit der EWG-Staaten, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1963
- Hug Walther Die Sozialgesetzgebung in den Bundesstaaten und in den überstaatlichen europäischen Gemeinschaften, Zürich 1960
- Jantz Kurt Soziale Sicherheit innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1960 (zit. Jantz)
- Idealtypische Ausprägung der gesetzlichen Krankenversicherung in den Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in "Gesetzliche Krankenversicherung in einer freiheitlichen Gesellschaft", Berlin 1963
- Jung Robert Französische Familienbeihilfen für deutsche Wanderarbeitnehmer, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1959
- Zum Problem der Angleichung der Sozialversicherungssysteme im Raum der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1962
- Nochmals die soziale Sicherheit der Grenzgänger, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1964
- Jostock Paul Das heutige Anliegen der Subsidiarität, dargestellt am Beispiel der Sozialversicherung, in "Rheinischer Merkur", vom 25.11.1955
- Illuminati Franco Probleme der Sozialen Sicherheit in den Ländern der EWG, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1964
- Internationales Arbeitsamt Gleichbehandlung von Inländern und Ausländern in der Sozialen Sicherheit, Bericht VIII (I), Genf 1960

Internationales
Arbeitsamt

Das Wesen der Sozialen Sicherheit
in den EWG-Ländern in der Gegenwart,
Reihe Sozialpolitik Nr. 3, Brüssel
1962 (zit. IAA, Das Wesen der So-
zialen Sicherheit)

Vergleich der Leistungen der So-
zialen Sicherheit in den Ländern
der EWG, Reihe Sozialpolitik Nr. 4,
Brüssel 1962

Finanzierung der Sozialen Sicherheit
in den Ländern der EWG, Reihe So-
zialpolitik Nr. 5 Brüssel 1962

Internationale Union
der Familienorganisa-
tionen

Die Ausdehnung des Anwendungsbe-
reichs der Sozialen Sicherheit, in
"Europäische Konferenz über die So-
ziale Sicherheit", Bd. II, Brüssel
1962 (zit. IUFO, Ausdehnung der
Sozialen Sicherheit)

Internationale Ver-
einigung für Soziale
Sicherheit

Entwicklung und Tendenzen der So-
zialen Sicherheit, sechs Studien:
Belgien, Bundesrepublik Deutschland,
Frankreich, Italien, Luxemburg,
Niederlande, Genf 1959 (zit. IVSS,
Entwicklung und Tendenzen in ...)

Kalinke Margot

Gemeinsame Sozialpolitik in Europa,
in "Deutsche Versicherungszeit-
schrift" 1957

Kastner Fritz

Europäische Konferenz über die So-
ziale Sicherheit, in "Soziale Si-
cherheit", Wien 1963

Kern A.

Arbeitswanderung in Skandinavien,
in "Sozialer Fortschritt" 1953

Kersten Otto

Auswertung der Europäischen Konfe-
renz über Soziale Sicherheit von
1962, in "Soziale Sicherheit" 1963

Keulers Josef

Leistungen der Arbeitslosenversiche-
rung, in "Europäische Konferenz
über die Soziale Sicherheit", Bd. I,
Brüssel 1962

Knolle Herbert

Die Sozialpolitik in der Euro-
päischen Wirtschaftsgemeinschaft,
in "Bundesarbeitsblatt" 1957

Sozialpolitische Aufgaben der Euro-
päischen Wirtschaftsgemeinschaft,
in "Tagungsbericht der Gesellschaft
für Versicherungswissenschaft und
-gestaltung", Bielefeld 1958

Vorbemerkungen zum Titel III
"Die Sozialpolitik", in Groeben-
Boeckh, a.a.O., Bd. I

- Knolle Herbert Gibt es Konsultations- und Stillhaltepflichten der Mitgliedstaaten gegenüber der EWG im sozialen Bereich, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1963
- Knüwe Gisela Über den Aussagewert internationaler Lohn- und Sozialkostenvergleiche, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1958
- Köhrrer Helmuth Die diktatorische Gleichmacherei des Monsieur Veillon, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1962
- Gesetzliche Krankenversicherung in einer freiheitlichen Gesellschaft, in "Die Krankenversicherung" 1964
- Verkannte Verantwortung in Harmonisierungsfragen, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1964
- Harmonisierungsbestrebungen in der EWG, in "Die Krankenversicherung" 1965
- Kraft H. Die Europäische Sozialcharta - Dokument des Fortschritts, in "Zeitschrift für Sozialreform" 1960
- Külp Bernhard Kontrollmechanismen innerhalb des Gesundheitswesens, in "Gesetzliche Krankenversicherung in einer freiheitlichen Gesellschaft", Berlin 1963
- Kuhn Roland Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Bielefeld 1962
- Kuhr Dieter Harmonisierte Sozialpolitik in Europa, in "Soziale Sicherheit" 1964
- Lebel Roland Leistungen des Familienlastenausgleichs, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. I, Brüssel 1962
- Levi-Sandri Lionello Die Sozialpolitik der EWG, in "Sozialer Fortschritt" 1961
- Definition der "Harmonisierung" auf sozialpolitischem Gebiet, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1964
- Die Sozialpolitik in der Integration in "europäische gemeinschaft" 1964
- Liefmann-Keil Elisabeth Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin 1961

- Lochner Norbert Was bedeuten die Begriffe Harmonisierung, Koordinierung und Gemeinsame Politik in den Europäischen Verträgen, in "Zeitschrift für Staatswissenschaften" 1962
- Lutze Christoph Die Grenzen der Umverteilungspolitik, in "Die Ortskrankenkasse" 1964
- Mackenroth Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, ersch. in Schriften des Vereins für Sozialpolitik, neue Folge Bd. 4, 1952
- Mahr Einführung in die Versicherungswirtschaft, Berlin 1951
- Meenzen Hanns Sind Nivellierung und Superbürokratie europäisches Schicksal?, in "Der leitende Angestellte" 1962
- Meinhold Helmut Soziale Aspekte der europäischen wirtschaftlichen Integration, in "Sozialer Fortschritt" 1957
- Möglichkeiten einer Harmonisierung der Leistungen der Sozialen Sicherheit, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. I, Brüssel 1962
- EWG-Harmonisierung und nationale Weiterentwicklung der Sozialversicherungssysteme, in "Berufsgenossenschaftstag 1964", Sonderdruck der gewerblichen Berufsgenossenschaften, Bonn 1964 (zit. Meinhold, Berufsgenossenschaftstag 1964)
- Nationale Eigendynamik oder Harmonisierung der Sozialleistungen in der EWG, in "Die Berufsgenossenschaft" 1964
- Notwendigkeit und Möglichkeit der Harmonisierung von Sozialleistungen im EWG-Raum, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1964
- Mellwitz Artur Die sozialpolitischen Vorschriften der Verträge über die Europäische Wirtschafts- und Atomgemeinschaft, in "Die Angestelltenversicherung" 1958
- Müller Albert Die Soziale Sicherheit in den Mitgliedstaaten der EWG, Berichte, Tendenzen und Schlußfolgerungen der Brüsseler Dezemberkonferenz, in "Die Sozialversicherung" 1963
- Muthesius Volkmar "Sicherheit" durch Staatszwang, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1954

- Muthesius Volkmar Kostenanalyse des Sozialstaates, Frankfurt/M 1962
- Natzel Benno Die sozialen Bestimmungen des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in "Soziale Welt" 1958
- Nederhorst Gerard Bericht im Namen des Sozialausschusses über die Soziale Harmonisierung, Arbeitsdokument des Europäischen Parlaments Nr. 87 1961-1962
Die Ziele der Gemeinschaft in dem der zweiten Stufe der Übergangszeit des Gemeinsamen Marktes entsprechenden Zeitraum, Arbeitsdokument des Europäischen Parlaments Nr. 100 1962/63 (zit. Nederhorst, Ziele der Gemeinschaft)
Dokument 100 des Europäischen Parlaments vom 12.11.1962 - PE 8659/def
- Neumeister Heddy Selbstreform der Sozialversicherung, in "Frankfurter Allgemeine", vom 18.2.1965
- Neundörfer Ludwig Die Sozialreform, Freiburg 1957
Soziale Umverteilung in europäischer Sicht, Schrift des Instituts für Sozialpolitik und Arbeitsrecht, München 1964
- Oeter Ferdinand Soziale Sicherheit für Deutschland, Giessen 1950
- Ohlin-Byé-Matthew-
Meinhold-Saraceno-
Verdoorn Soziale Aspekte der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit, Genf 1956 (zit. Ohlin, Soziale Aspekte)
- ohne Verfasser Schlußfolgerungen als Ergebnisse der Beratung der Europäischen Konferenz über die Soziale Sicherheit im Dezember 1962 in Brüssel, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1963
Harmonisierungsmaßnahmen nicht mehr EWG-autoritär?, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1964
- Parenti Auswirkungen der europäischen Integration auf die italienische Auswanderung nach Europa, in "Europas Wirtschaftseinheit von Morgen", Schriftenreihe zum Handbuch für europäische Wirtschaft, Baden-Baden 1960
- Pauly Jules Leistungen der Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenen-Rentenversicherung, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. I, Brüssel 1962

- Petrilli Giuseppe Die Sozialpolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1961
- Pfeffermann Hans Das Sozialprogramm des Europarates, in "Sozialer Fortschritt" 1954
- Plöger Heinz Deutsche Sozialversicherungsabkommen mit ausländischen Staaten, Loseblattsammlung, Bad Godesberg 1952
- Ramadier Paul Die europäische Integration - sozialpolitisch gesehen, in "Sozialer Fortschritt" 1954
- Ribas Jacques Jean Die Soziale Sicherheit in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in "Bulletin des IVSS", Nr. 10-12, Genf 1963
- Rietkerk J. G. Finanzierung der Sozialen Sicherheit, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit, Bd. I, Brüssel 1962
- Rittig Sozialversicherung und Sozialpolitik, in "Gegenwartsfragen sozialer Versicherung", Heidelberg 1950
- Roche Emile Was heißt "Harmonisierung"?, in "Integration" 1959
- Röpke Wilhelm Sozialpolitik einer freien Gesellschaft, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1952
- Rohrbeck Walter Eignung und Aufgabe der Versicherung zur Befriedigung sozialer Bedürfnisse, in "Soziale Sicherung - Stand und Zielsetzung", Berlin, Bielefeld, München 1951
- Rohrbeck-Roehrbein-Meyrich Zum Problem der Realisierbarkeit der Vorschläge der Rothenfelder Denkschrift über die "Neuordnung der sozialen Leistungen", Berlin 1955
- Rüstow Hans Joachim Volkswirtschaftliche Voraussetzungen der Sozialpolitik, in "Tagungsprotokoll Nr. 12 der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft", Ludwigsburg 1959
- Sandmann-Bremme Gabriele Systeme Sozialer Sicherheit in den Ländern der EWG, in "Die EWG als Sozialgemeinschaft", Köln 1964
- Sauvy Alfred Untersuchungen über die Auswirkungen der Entwicklung der Bevölkerungsstruktur auf die Soziale Sicherheit, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. II, Brüssel 1962

- Schäfer Hermann Brüsseler Mysterien, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1964
15 Jahre Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1964
- Schiefer Jack Europäischer Arbeitsmarkt, Baden-Baden, Bonn 1961
- Schmid Otto Die gesetzliche Krankenversicherung für den europäischen Arbeitnehmer, in "Soziale Sicherung in Europa von Morgen durch Sozial- und Privatversicherung", Bielefeld 1960
- Schmidt Reimer Zu den rechtlichen Grundfragen des gemeinsamen Marktes, Karlsruhe 1962 (zit. Schmidt R., Rechtliche Grundfragen)
Zur Frage einer etwaigen Harmonisierung der gesetzlichen Krankenversicherung innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Sonderdruck aus "Versicherungsrecht" 1964 (zit. Schmidt R.)
- Schmöle Ludwig PKV hat EWG-Sorgen, in "Versicherungswirtschaft" 1962
- Schnabel Fritz Das Europäische Abkommen über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1960
- Schregle Johannes Europäische Sozialpolitik, Köln-Deutz 1954
Kritisches zum Entwurf einer Europäischen Sozialcharta, in "Sozialer Fortschritt" 1956
- Schreiber Wilfried Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, Köln 1955
Staatsversorgung oder Selbsthilfe?, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1962
Die gesetzliche Krankenversicherung in einer freiheitlichen Gesellschaft Berlin 1963
Sozialpolitik für Europa - Sozialpolitik neuen Stils, in "Die Aussprache" 1963
- Schwinger Aribert Vom nationalen zum internationalen und übernationalen Recht der Sozialversicherung, Dissertation Mainz 1964

- Seffen Achim Die Stellungnahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses der EWG zur Sozialpolitik im Gemeinsamen Markt, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1963
Stand und Zielsetzung der Pläne zur Harmonisierung der europäischen Sozialversicherungssysteme, in "Zeitschrift für Versicherungswesen" Sonderdruck aus Heft 17, 1964
- Spitzmüller Kurt Grundsätze einer freiheitlichen Neuordnung der sozialen Krankenversicherung, in "Krankheit und soziale Sicherung", Köln 1962
- Stolt Erich Ein Europäischer Versuch zur Vereinheitlichung der Sozialversicherung, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1963
- Strauss Walter Fragen der Rechtsangleichung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften, in "Schriften des Instituts für ausländisches und internationales Wirtschaftsrecht", Bd. 9, Frankfurt 1959
- Studders Herbert Zur Integration der Europäischen Arbeitskraft, Frankfurt/M 1952
- Veillon Charles Möglichkeiten einer Harmonisierung der Leistungen der Sozialen Sicherheit, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. I, Brüssel 1962
- Vesper E. A. Europäische Zusammenarbeit in der sozialen Krankenversicherung, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1960
- Vogel Otto Sozialpolitik im Gemeinsamen Markt, in "Arbeit und Sozialpolitik" 1959
- Vogel Bismarcks Arbeiterversicherung, Braunschweig 1951
- Wagenführ Rolf Der Integrationsprozeß und das Lohnkostenargument, in "Kyklos" 1962
- Wander Hilde Berufsausbildung und Produktivität, Kiel 1953
- Watermann Friedrich Die Neuregelung der Entschädigung der Berufskrankheiten nach der EWG-Verordnung Nr. 8/63, in "Die Berufsgenossenschaft" 1963
- Weber Adolf Grundlagen und Grenzen der Sozialpolitik, in "Hauptfragen der Wirtschaftspolitik", Berlin 1950

- Weber Heinrich Leistungen der Arbeitslosenversicherung, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. I, Brüssel 1962
- Weinreich Eckart Die deutsche Sozialversicherung auf dem Wege zum Wohlfahrtsstaat, Zürich 1958
- Wickenhagen Ernst Die Verordnungen Nr. 3 und 4 der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, in "Die Berufsgenossenschaft" 1959
- Bericht über die Tätigkeit der internationalen Verbindungsstellen für Unfallversicherung von 1957 bis 1962 in "Die Berufsgenossenschaft" 1963
- Probleme der gesetzlichen Unfallversicherung im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in "Die Berufsgenossenschaft" 1964
- Wiechec Die Verordnung Nr. 3 der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, in "Recht der Arbeit" 1959
- Internationale und supranationale Sozialpolitik, Stuttgart 1961
- v. Wistinghausen R. Soziale Harmonisierung in der EWG ?, in "Die Aussprache" 1958
- Wohlfahrt-Everling-Glaesner-Sprung Die Europäischen Gemeinschaften. Kommentar zum Vertrag, Berlin 1960 (zit. Wohlfahrt-Everling)
- Zelenka Antoine Tendenzen der Sozialen Sicherheit in der Welt, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. II, Brüssel 1962

Abkürzungsverzeichnis

AJM	Association Internationale de la Mutualité
BGBI	Bundesgesetzblatt
BR	Bundesrepublik
COPA	Ausschuß der berufsständischen landwirtschaftlichen Organisationen der EWG
EFTA	European - Free - Trade - Association
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZU	Europäische Zahlungsunion
IAA	Internationales Arbeitsamt
INAIL	Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro
IUFO	Internationale Union der Familienorganisationen
IVSS	Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit
PKV	Private Krankenversicherung
OEEC	Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit

Vorwort

Die Sozialversicherung ist auch im gegenwärtigen Zeitpunkt von großer Bedeutung für das Volksleben. Ihre wirk-same Ausgestaltung verlangt daher in einer Europäischen Union besondere Beachtung.

Die Konzeption einer europäischen Sozialordnung ist äußerst schwierig, da die Aufgabe darin besteht, die unterschied-lichen Systeme der einzelnen Länder zu koordinieren, nicht aber ein neues Sicherungssystem zu schaffen. Die Schwierig-keiten sind gravierend, weil die nationalen Sozialordnungen über Jahrzehnte hinweg, den eigenen Bedürfnissen und Ver-hältnissen entsprechend, gewachsen sind und nicht ohne weiteres aufgegeben werden können. Die Vereinigung euro-päischer Länder setzt zwar voraus, daß die nationalen Ei-geninteressen diesem größeren Ziel untergeordnet werden. Eine funktionsfähige soziale Integration wird aber nur zu erreichen sein, wenn die einzelstaatlichen Besonderheiten genügendberücksichtigt werden.

Die Arbeit soll deshalb ein Beitrag zu der Frage sein, in welchem Umfang die nationalen und übernationalen Eigen-belange in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und in einer zukünftigen Europäischen Union aufeinander abzu-stimmen sind.

Da die vorliegende Arbeit im Mai 1965 abgeschlossen wurde, konnten nur die bis zu diesem Zeitpunkt geltenden Be-stimmungen und Veröffentlichungen herangezogen werden.

A Einführung

I Wesen und Ziele einer Europäischen Union

Es ist heute das Ziel allen europäischen Strebens über die engen nationalen Schranken hinweg zu einer großen politischen Einheit zu finden. Die überkommene politische Form unseres Kontinents, seine Aufsplitterung in viele Einzelstaaten genügt nicht mehr den Erfordernissen unseres Zeitalters. Die politische Idee der nationalstaatlichen Souveränität ist verblichen. Die Idee der auf sich selbst, ihre eigene Kräfte und Tüchtigkeit gestellten nationalen Einheit ist in den zwei Weltkriegen europäischer Selbstzerstörung untergegangen. Die Erkenntnis von der Notwendigkeit eines Zusammenschlusses der europäischen Staaten hat sich immer stärker durchgesetzt. Europa ist aufgerufen, sich gegenüber der ideologischen Spaltung der Welt zu behaupten, sein freiheitliches Denken und Handeln zu bewahren und seinen geschichtlichen Auftrag zu erkennen, nämlich den Entwicklungsländern zu helfen. Trotzdem ist man bis jetzt zu einem engen allumfassenden politischen oder militärischen Bündnis nicht gelangt. Das geplante Projekt einer Europäischen Politischen Gemeinschaft und die vorgesehene Europäische Verteidigungsgemeinschaft sind nicht zustande gekommen. Dagegen hatten die Bemühungen um einen wirtschaftlichen Zusammenschluß mehr Erfolg.

II Die wirtschaftlichen Einigungsbestrebungen und ihre sozialen Aspekte

Kurz nach Beendigung des zweiten Weltkrieges bildete sich zur Durchführung des europäischen Wiederaufbauprogrammes im Rahmen der amerikanischen Marshallplanhilfe die Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC). Diese erstrebte einen engeren wirtschaftlichen Zusammenschluß zwischen den siebzehn Mitgliedstaaten. Sie stellte Regeln über die Liberalisierung des Waren- und Dienstleistungsverkehrs auf und gründete zur Abwicklung des Zahlungsverkehrs die Europäische Zahlungsunion (EZU). Im Jahre 1952 schlossen sich dann Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland, Italien und die Beneluxstaaten zu einer engeren Gemeinschaft auf dem Gebiet von Kohle und Stahl unter Aufgabe von Hoheitsrechten in der Montanunion zusammen. Es stellte sich jedoch im Laufe der Zeit heraus, daß weder die OEEC noch die Montanunion zu einer wirklichen Verschmelzung der europäischen Wirtschaft führen konnten. Die OEEC war deshalb nicht geeignet, weil sie nur teilweise die Devisenschranken, also die mengenmäßigen Beschränkungen im Warenverkehr beseitigen konnte, die Zoll- und alle anderen Schranken aber unangetastet ließ¹⁾ die Montanunion nicht, weil eine Fortsetzung der Integration auf Teilgebieten der Wirtschaft undurchführbar war²⁾.

Deshalb beschlossen die sechs Montanunionländer 1955 in Messina, eine enge Gemeinschaft in Form einer Zoll- und Wirtschaftsunion unter Preisgabe nationaler Souveränitätsrechte und Anerkennung supranationaler Organe der Gemeinschaft zu bilden. So kam es zu dem umfangreichen Vertragswerk über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), das am 25.3.1957 in Rom unterzeichnet wurde und am 1. Januar 1958 in Kraft trat.

1) und 2) Vgl. Groeben-Boeckh, Kommentar zum EWG-Vertrag, Bd. I, Baden-Baden, Bonn, Frankfurt/M. 1958, S. XI.

Dieses hat die Aufgabe, die Grundlagen für einen immer engeren politischen Zusammenschluß der europäischen Völker durch die Errichtung eines gemeinsamen Marktes zu schaffen ¹⁾. Die "European-Free-Trade-Association" (EFTA), die 1960 zwischen Dänemark, Großbritannien, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden und der Schweiz gegründet wurde, beschränkt sich dagegen ausschließlich auf wirtschaftliche Abmachungen im Sinne gegenseitiger Zollsenkungen und des Abbaues von Einfuhrkontingenten unter Beibehaltung aller nationalen Souveränitätsrechte. Der Gemeinsame Markt soll, gegründet auf einem freien Warenverkehr, der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, einem freien Niederlassungsrecht und der Freiheit des Kapitalverkehrs innerhalb des EWG-Raumes zu einer ständigen und gleichmäßigen Expansion der Wirtschaft führen, eine größere Stabilität gewährleisten und so durch den wirtschaftlichen Fortschritt die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen fördern und beschleunigen ²⁾. Damit der dadurch in größerem Rahmen ermöglichte Wettbewerb seine Wirkung entfalten kann, die Erzeugung der Güter mit den niedrigsten Gestehungskosten zu fördern, war es nötig, Vorkehrungen zu treffen, daß die Wettbewerbsbedingungen nicht verfälscht werden. Deshalb verbietet der Vertrag jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und sieht eine Koordinierung der wirtschafts-, währungs-

1) Vgl. Groeben-Boeckh, a.a.O., S. IX; Wohlfart-Everling-Glaesner-Sprung, Die Europäischen Gemeinschaften, Kommentar zum Vertrag, Berlin 1960, S. XXIV; Caesar, Die Harmonisierung des Sozialversicherungsrechts innerhalb der EWG und die Sozialreform in der Bundesrepublik Deutschland, in "Die Sozialversicherung" 1964, S. 226; Levi-Sandri, Die Sozialpolitik der EWG, in "Sozialer Fortschritt" 1961, S. 195; derselbe, Die Sozialpolitik in der Integration, in "europäische gemeinschaft" 1964, S. 2.

2) Vgl. Art. 2; 12 ff; 48 ff; 52 ff; 67 ff des EWG-Vertrages; Hallstein, Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, in "Handwörterbuch der Sozialwissenschaften" Bd. III, Göttingen 1961, S. 404 ff; Natzel, Die sozialen Bestimmungen des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in "Soziale Welt" 1958, S. 25 ff.

und konjunkturpolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten und eine Angleichung ihrer Steuer-, Arbeits- und Gewerberechtsbestimmungen vor.

Die wirtschaftliche Koordination der unterschiedlichen Volkswirtschaften der sechs Mitgliedstaaten mit ihren eigenständigen sozialen Sicherungssystemen ist von sozialen Erwägungen und Aspekten begleitet. Die Entwicklung der Sozialversicherung ist eng verknüpft mit dem wirtschaftlichen Wachstum eines Landes, da die Belastung durch die Soziale Sicherung der Wirtschaftskraft angepaßt sein muß ¹⁾. Deshalb ist die Frage, ob eine Harmonisierung der sozialpolitischen Bestimmungen der Mitgliedstaaten Voraussetzung einer wirtschaftlichen Integration sein müßte, oder ob sie mehr oder minder nur deren Folge sein sollte, schon bei der Beratung des EWG-Vertrages einer der umstrittensten Verhandlungspunkte gewesen ²⁾. Es ging dabei weniger darum, eine gemeinsame Sozialpolitik anstelle der bisher selbständigen Konzeption der sechs Staaten zu setzen, als vielmehr um das Bestreben, die Wettbewerbsverhältnisse über eine Angleichung der gesamten Arbeitskosten im Sinne weitgehend gleicher Startbedingungen zu beeinflussen. Trotzdem ist es vor Inkrafttreten des EWG-Vertrages zu keiner Angleichung der nationalen Sozialversicherungssysteme gekommen.

Die Arbeit wird daher zu prüfen haben, ob die Durchsetzung der wirtschaftlichen Ziele der angestrebten Gemeinschaft unterstützend eine Koordinierung der Sozialpolitik ³⁾

1) Vgl. Eckert, Auf dem Wege zur europäischen Ordnung der Sozialversicherung, in "Tagungsschrift der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung", Bielefeld 1951, S. 59, 76; Zelenka, Tendenzen der Sozialen Sicherheit in der Welt, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. II, Brüssel 1962, S. 20.

2) Vgl. Knolle, Vorbem. zum Titel III "Die Sozialpolitik", in Groeben-Boeckh, a.a.O., S. 443 ff; derselbe, Die Sozialpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in "Bundesarbeitsblatt" 1957, S. 488 ff; Weinhold, Soziale Aspekte der europäischen wirtschaftlichen Integration, in "Sozialer Fortschritt" 1957, S. 4.

3) Wenn in der Arbeit von Sozial- oder Sicherheitspolitik

der sechs Länder erforderlich macht, insbesondere in welchem Umfang und Ausmaß eine Angleichung der nationalen Sicherungssysteme deshalb notwendig ist.

Die "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit" vom Dezember 1962 in Brüssel ¹⁾ ist über diese Fragestellung hinausgegangen. Sie hat erstmals zur Diskussion gestellt, ob in der zweiten Stufe der Übergangszeit ²⁾ neben der wirtschaftlichen Verschmelzung nicht eine Vereinheitlichung der sozialen Sicherungssysteme als eigenständige Aufgabe zu verwirklichen ist ³⁾. Die Bericht-

gesprochen wird, ist damit die Politik der Gestaltung der einzelstaatlichen Systeme Sozialer Sicherung gemeint.

1) Diese Konferenz wurde vom 10. bis 25.12.1962 von den Exekutivorganen der drei Europäischen Gemeinschaften, der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, der Hohen Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der Kommission der Europäischen Atomgemeinschaft - die ebenfalls am 1.1.1958 in Kraft trat, veranstaltet. Das Ziel der Konferenz war, sich über Möglichkeiten, Methoden und Grenzen einer Harmonisierung der Sozialversicherungssysteme zu unterrichten, vgl. Alexander, Die Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit in Brüssel, in "Die Betriebskrankenkasse" 1962, Sp. 593.

2) "Der Gemeinsame Markt wird während einer Übergangszeit von zwölf Jahren schrittweise verwirklicht", Art. 8 Abs. 1 des EWG-Vertrages. Die Übergangszeit wird in drei aufeinander folgende Stufen von je vier Jahren eingeteilt. Sie hat mit dem Inkrafttreten des Vertrages am 1.1.1958 begonnen.

3) Vgl. Nederhorst, Die Ziele der Gemeinschaft in dem der zweiten Stufe der Übergangszeit des Gemeinsamen Marktes entsprechenden Zeitraum, Arbeitsdokument des Europäischen Parlaments Nr. 100 1962/63, S. 13 ff; Europäische Wirtschaftsgemeinschaft - Kommission, Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, Brüssel 1962, Ziff. 46, 72 ff .

erstatte der Konferenz stützten diese Auffassung auf die in der Präambel des Vertrages festgelegten Ziele, nämlich den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern und zu erhalten und auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen hinzuwirken sowie auf die Sozialbestimmungen des Vertrages ¹⁾. Sie sind zwar im wesentlichen zu dem Ergebnis gekommen, daß im gegenwärtigen Stadium der Integration eine supranationale Sozialpolitik nicht zulässig ist ²⁾. Sie hielten aber eine Angleichung der Systeme jetzt schon teilweise für möglich und wünschenswert ³⁾.

Die Vorschläge über die in Angriff zu nehmende Harmonisierung waren recht unterschiedlich. Sie reichten von der Forderung einer Einbeziehung aller in den EWG-Staaten lebenden Menschen in eine, jedenfalls zum Teil, aus öffentlichen Mitteln finanzierte Einheitsversicherung, die zentral verwaltet werden und Schutz gegen alle Risiken nach dem jeweils höchsten Stand der Leistungen gewähren soll ⁴⁾, bis zur Beibehaltung der eigenständig gewachsenen Sicherungssysteme ⁵⁾.

1) Vgl. Veillon, Möglichkeiten einer Harmonisierung der Leistungen der Sozialen Sicherheit, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. I, Brüssel 1962, S. 197, 198; Cannella, Wirtschaftliche und Soziale Harmonisierung, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. I, Brüssel 1962, S. 226 ff.

2) Vgl. Alexander, a.a.O., Sp. 594; Kastner, Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit, in "Soziale Sicherheit", Wien 1963, S. 74.

3) Vgl. Alexander, a.a.O., Sp. 598; ohne Verfasser, Schlußfolgerungen als Ergebnisse der Beratungen der Europäischen Konferenz über die Soziale Sicherheit im Dezember 1962 in Brüssel, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1963, S. 119 f; Kastner, a.a.O., S. 121.

4) Vgl. Veillon, a.a.O., S. 199 f, 204, 205, 208, 210, 212; Alexander, a.a.O., Sp. 595; Dienst für Gesellschaftspolitik, Berichte und Kommentare, vom 29.11.1962, Köln - Bonn, S. 6 ff; Stolt, Ein Europäischer Versuch zur Vereinheitlichung der Sozialversicherung, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1963, S. 6 f.

5) Vgl. Erdmann - Rosoux, die Harmonisierung der Leistungen in der Sozialversicherung, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. I, Brüssel 1962, S. 243 ff;

Die Vertreter, die ein einheitliches staatliches Sicherungssystem ablehnten, sprachen sich dafür aus, mit der fortschreitenden Integration die sozialen Leistungen allmählich zu verbessern und eine Angleichung nur insoweit vorzunehmen, wie sie zur Sicherung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen erforderlich ist ¹⁾.

Diese konträren Meinungen über eine künftige Sozialordnung im europäischen Raum geben - neben der oben gestellten Frage ²⁾ - Anlaß, die damit zusammenhängenden Organisationsprobleme zu untersuchen. Daher wird es - außer der Frage, in welchem Umfang im Bereich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft eine Angleichung der nationalen Sicherungssysteme nötig und möglich ist - ein zentrales Anliegen dieser Arbeit sein, zu prüfen, ob die zukünftige Soziale Sicherung in Form eines dem modernen Sicherheitsdenken entsprechenden allumfassenden staatlichen Einheitssystems - wie es zum Beispiel in England verwirklicht ist - geschaffen werden soll oder ob das auf dem Versicherungsprinzip beruhende klassische System Aussicht hat, bestehen zu bleiben. Denn die organisatorische Gestaltung der Systeme ist nicht wertneutral. Von ihr wird wesentlich auch ihr Inhalt bestimmt. Es besteht geradezu eine Wechselbeziehung zwischen Form und Inhalt. Deshalb werden die Vor- und Nachteile eines auf der Solidarität und Selbstverwaltung aufgebauten und gegliederten Sozialversicherungssystems oder einer einheitlichen, allein auf staatlicher Initiative aufbauenden Einrichtung abzuwägen sein. Es wird

Alexander, a.a.O., S. 6 ff; im Ergebnis Mehrheit der Diskussionsredner der Konferenz, vgl. Müller, Die Soziale Sicherheit in den Mitgliedstaaten der EWG, Berichte Tendenzen und Schlußfolgerungen der Brüsseler Dezenberkonferenz, in "Die Sozialversicherung" 1963, S. 38.

1) Vgl. hierzu die Anm. 5), S. 6 der Arbeit.

2) Vgl. S. 4 der Arbeit.

ferner zu untersuchen sein, ob ein beschränkter oder vollständiger Schutz vor den sozialen Risiken des Lebens zu gewähren ist, und ob die Leistungen auf der Basis des Übereinkommens der Internationalen Arbeitsorganisation Nr. 102 ¹⁾ oder auf einem höheren Niveau zu garantieren sind.

Zur Durchleuchtung dieses Problemkreises ist es notwendig, von den im EWG-Vertrag niedergelegten Rechtsgrundlagen auszugehen. Wegen der Verflechtung von Wirtschafts- und Sozialpolitik ²⁾ und ihrer gesellschaftsordnenden Funktion ³⁾ ist es für eine erschöpfende Behandlung des aufgezeigten Fragenkomplexes unerlässlich, im Rahmen des Notwendigen auf diese Zusammenhänge einzugehen. Doch

1) Dieses Übereinkommen enthält einen Katalog von Mindestnormen der Sozialen Sicherung. Vgl. Wortlaut bei Hampel, Die Bedeutung der Sozialpolitik für die Europäische Integration, Kiel 1955, Anhang B, S. 127 ff.

2) Vgl. Achinger, Sozialpolitik und -wissenschaft, Stuttgart 1963, S. 48; Liefmann-Keil, Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin 1961, S. 6; Achinger-Höffner-Luthesius-Neundörfer, Neuordnung der Sozialen Leistungen, Köln 1955, S. 32, 41; Rüstow, Volkswirtschaftliche Voraussetzungen der Sozialpolitik, in "Tagungsprotokoll Nr. 12 der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft", Ludwigsburg 1959, S. 38 ff; Rittig, Sozialversicherung und Sozialpolitik, in "Gegenwartsfragen sozialer Versicherung", Heidelberg 1950, S. 101 ff; Kersten, Auswertung der Europäischen Konferenz über Soziale Sicherheit von 1962, in "Soziale Sicherheit" 1963, S. 8.

3) Vgl. Liefmann-Keil, a.a.O., S. VI; Achinger, Soziale Sicherheit, Stuttgart 1953, S. 57 f; Bismarck, Internationaler Kongreß weist neue Aufgaben der europäischen Zusammenarbeit, in "Sozialer Fortschritt" 1961, S. 216; Heise, Ein langfristiges Sozialprogramm für die Europäische Wirtschaft, in "Soziale Sicherheit" 1961, S. 39; Blank, Die Sozialpolitik in unserer Zeit, in "Die Berufsgenossenschaft" 1959, S. 225.

zunächst sind als Grundlagen der weiteren Untersuchungen wegen der Eigenständigkeit sozialpolitischer Zielsetzung ¹⁾ die Entwicklungstendenzen moderner Sicherheitspolitik aufzuzeigen und daran anschließend die unterscheidenden Wesenszüge der bestehenden nationalen Sicherungssysteme der einzelnen EWG-Länder zu umreißen.

1) Vgl. Achinger, Sozialpolitik und -wissenschaft, a.a.O., S. 50; Levi-Sandri, a.a.O., in "europäische gemeinschaft" 1964, S. 2; Kersten, a.a.O., S. 8; Rüstow, a.a.O., S. 38.

III Die moderne Sicherheitspolitik und ihr Einfluß auf die nationalen Sicherungssysteme der EWG-Länder

Das moderne Sicherheitsdenken ist - wie schon angedeutet - ein wesentlicher Faktor bei der Entscheidung über die Gestaltung der europäischen Sicherungssysteme. Es ist gekennzeichnet durch die Tendenz, die gesamte Bevölkerung gegen die ständig wachsenden Risiken zu schützen, wobei jetzt der Staat als Kostenträger in den Mittelpunkt des Geschehens gestellt wird ¹⁾. Bei dieser Wandlung des Begriffes Sozialer Sicherung ist es angebracht, sich der Anfänge des Sozialversicherungsschutzes zu besinnen, um ihre Entwicklung zu verdeutlichen.

Im vorigen Jahrhundert bis zum Beginn des zweiten Weltkrieges - der sogenannten Klassischen Epoche - war die Sozialversicherung in ihrer Ausdehnung begrenzt ²⁾. Sie diente ausschließlich dazu, die materiell schwächsten Teile der Bevölkerung, insbesondere die Arbeiterschaft, vor den wirtschaftlichen Folgen von Krankheit, Unfall, Alter und Tod, gegen die sie sich allein nicht zur Wehr setzen konnten, zu schützen ³⁾. Zu Anfang der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts waren es vornehmlich die vom Land nach den Städten abgewanderten Industriearbeiter, die den gesetzlichen Zwangsschutzmaßnahmen unterworfen wurden.

1) Vgl. Internationales Arbeitsamt, Das Wesen der Sozialen Sicherheit in den EWG-Ländern in der Gegenwart, Reihe Sozialpolitik Nr. 3, Brüssel 1963, S. 10 f; Eckert, a.a.O., S. 57 f; Achinger, Soziale Sicherheit, a.a.O., S. 11, insb. 25 f, 57; Schmidt R., Zur Frage einer etwaigen Harmonisierung der gesetzlichen Krankenversicherung innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Sonderdruck aus "Versicherungsrecht" 1964, S. 549; Zelenka, a.a.O., S. 9 ff.

2) Vgl. IAA, Das Wesen der Sozialen Sicherheit, a.a.O., S. 129; Zelenka, a.a.O., S. 10; Internationale Union der Familienorganisationen, Die Ausdehnung des Anwendungsbereiches der Sozialen Sicherheit, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. II, Brüssel 1962, S. 144; Sandmann-Bremme, Systeme Sozialer Sicherheit in den Ländern der EWG, in "Die EWG als Sozialgemeinschaft", Köln 1964, S. 9.

3) Vgl. Eckert, a.a.O., S. 58.

Die Wandlung der Lebensverhältnisse und Lebensanschauungen hatte in der sich überstürzenden Entwicklung vom Agrarstaat zum Industriestaat den Lohnarbeiter beim Verlust seiner Arbeitskraft, die ihm jetzt einzige Erwerbsquelle war, völlig schutzlos gemacht. Losgerissen von der früheren Geborgenheit, die ihm das Haus als Produktions- und Sorgeverband geboten hatte, lebte er mit seinen Familienangehörigen in Zeiten der Erwerbslosigkeit in größter sozialer Unsicherheit ¹⁾. Diese durch die wirtschaftliche Umschichtung und die Auflösung der Familiensolidarität bewirkte Proletarisierung führte zu dem klassensolidarischen Versicherungswesen auf Gegenseitigkeit - dem genossenschaftlichen Versicherungsprinzip ²⁾ -, das die Grundlagen für den Aufbau der Sozialversicherung bildete ³⁾. Die so entstandenen verschiedenen "Versicherungen" gegen Krankheit, Arbeitsunfall, Alter, Invalidität, Mutterschaft und später gegen Tod und Arbeitslosigkeit waren besonders dadurch gekennzeichnet, daß Beitrittszwang bestand und Arbeitgeber und Arbeitnehmer gemeinsam die Kosten zu tragen hatten. Der Staat trat bei den vom Prinzip der Solidarität geprägten Institutionen kaum in Erscheinung.

Dagegen wird dem Staat in der durch seine Ausdehnungstendenz gekennzeichneten modernen Epoche eine immer größere Rolle zugesprochen ⁴⁾. An den Zielen der klassischen Sozialversicherung hat sich nichts geändert, doch hat sich das Maß dessen, was von ihr (das heißt heute von den verschiedenen Einrichtungen der Sozialversicherung) erwartet wird, ausgeweitet ⁵⁾. Die wirtschaftspolitische Struktur ist heute anders. Die Zahl

1) Vgl. Achinger, Soziale Sicherheit, a.a.O., S. 33.

2) Vgl. Mahr, Einführung in die Versicherungswirtschaft, Berlin 1951, S. 39 ff, 332 ff.

3) Vgl. IAA, Das Wesen der Sozialen Sicherheit, a.a.O., S. 9.

4) Vgl. Achinger, Soziale Sicherheit, a.a.O., S. 26.

5) Vgl. Köhrer, Gesetzliche Krankenversicherung in einer freieinheitlichen Gesellschaft, in "Die Krankenversicherung" 1964, S. 129; JUFO, Ausdehnung der Sozialen Sicherheit, a.a.O., S. 144; Sandmann-Bremme, a.a.O., S. 9.

der unselbständigen Arbeitnehmer hat stark zugenommen. Diesem Entwicklungsprozeß entspricht bei der permanenten Anpassungsbedürftigkeit der sozialpolitischen Ziele ¹⁾ eine natürliche Ausweitung der Sozialen Sicherung. Das Ansteigen der unselbständig Beschäftigten kann jedoch nicht der einzige Grund für die ständig im Wachsen begriffene Soziale Sicherung sein. Daneben sind andere Faktoren Ursache für die anhaltende Forderung nach Ausdehnung der Sozialleistungen auf neue Bevölkerungsgruppen, insbesondere auch auf die Selbständigen ²⁾. Einer der Gründe mag in den schweren Wirtschaftskrisen nach den beiden Weltkriegen liegen, die - hervorgerufen durch Deflationen und Inflationen - Arbeitslosigkeit und den Verlust der Vermögen und Ersparnisse breiter Volksschichten zur Folge hatte ³⁾. Hinzu kommt, daß jetzt nicht nur allein die Erhaltung des Existenzminimums, sondern die Garantie des erarbeiteten Lebensstandards mit Hilfe der Sozialen Sicherung erstrebt wird ⁴⁾. Auch die zur Durchführung der Sozialen Sicherung in den letzten 70 Jahren geschaffenen Organisationen, die sich vielfach - kraft der Beharrungstendenz des Institutionellen - zu gesellschaftlichen Machtgebilden verfestigt haben, dürften das Umsichgreifen des breiten Schichten der westlichen Welt erfüllenden Strebens nach allumfassender Sozialer Sicherung begünstigt haben ⁵⁾. Dies kommt zum Ausdruck in dem starken Ausbau der

1) Vgl. Blank, a.a.O., S. 223.

2) Vgl. Schmidt R., a.a.O., S. 549; Zelenka, a.a.O., S. 11; IUFO, Ausdehnung der Sozialen Sicherheit, a.a.O., S. 144 f.

3) Vgl. Professorengutachten, a.a.O., S. 29.

4) Vgl. Alexander, a.a.O., Sp. 597; IAA, Das Wesen der Sozialen Sicherheit, a.a.O., S. 141; IUFO, Ausdehnung der Sozialen Sicherheit, a.a.O., S. 144 f.

5) Vgl. Professorengutachten; a.a.O., S. 29.

Sozialversicherung nach dem ersten Weltkrieg, in der Zeit der Wirtschaftskrise der Dreißiger Jahre und besonders während und nach dem zweiten Weltkrieg ¹⁾. Es gibt fast kein Land, das in dieser Zeit nicht seine Einrichtungen der Sozialversicherung erneuert, verbessert oder gar grundlegend geändert hätte ²⁾. Dieser sozialpolitische Entwicklungsprozeß entspricht der Auffassung der Vertreter des neuen Sicherheitsdenkens, nach der die Einbeziehung a l l e r Bevölkerungsschichten in e i n System Sozialer Sicherung notwendig sei ³⁾. Die Lösung dieser Aufgabe kann nach ihrer Meinung mit den auf dem Versicherungsprinzip beruhenden Einrichtungen nicht bewältigt werden, sondern nur durch staatliche Einrichtungen, die durch öffentliche Mittel jeden Staatsbürger vor den Risiken des Lebens schützen ⁴⁾. Der auf dem Versicherungsprinzip beruhende Gedanke der Selbsthilfe wird verneint ⁵⁾.

Diese Weiterentwicklung der Idee der Sozialversicherung, die jetzt unter der Bezeichnung "Soziale Sicherheit" zusammengefaßt wird ⁶⁾, ist demnach eine totale staatliche Sozialpolitik ⁷⁾. Die Sozialversicherung im ursprünglichen

1) Vgl. Eckert, a.a.O., S. 59 ff; Hallstein, Eröffnungsansprache, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. I, Brüssel 1962, S. 25.

2) Vgl. IAA, Das Wesen der Sozialen Sicherheit, a.a.O., S. 10.

3) Vgl. Achinger, Soziale Sicherheit, a.a.O., S. 45 ff.

4) Vgl. Achinger, Soziale Sicherheit, a.a.O., S. 55 ff.

5) Vgl. Rittig, a.a.O., S. 111.

6) Vgl. Eckert, a.a.O., S. 58.

7) "Soziale Sicherheit" im weitesten Sinne verstanden, umfaßt eine Fülle von Aufgaben, z.B.: Schutz vor Unwissenheit (Schulwesen), vor Krankheit und Invalidität (Medizin und öffentl. Gesundheitsdienst), vor Obdachlosigkeit (Wohnungswesen) sowie Erwerbs- und Arbeitslosigkeit, vgl. Achinger, Soziale Sicherheit, a.a.O., S. 9; Emanuelli, Vorschläge zu Verbesserungen der Bevölkerungsstatistik im Hinblick auf ihre Verwendung für die Soziale Sicherheit, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. II, Brüssel 1962, S. 89, 91. - Hier ist mit Sozialer Sicherheit nur der Schutz für den Fall der Krankheit, Invalidität, Mutterschaft, Berufsunfähigkeit, des Alters und des Todes sowie der Arbeitslosigkeit gemeint.

Sinne wird zwar als ein Bestandteil der Sozialen Sicherheit anerkannt; sie wird aber nur als ein Mittel angesehen, das den Übergang in die erweiterte Politik der Sozialen Sicherheit erleichtern soll ¹⁾.

Diese umfassendere neue Sicherheitstendenz fand erstmals ihren weltweiten Ausdruck auf der Internationalen Arbeitskonferenz von Philadelphia im Mai 1944. Auf ihr wurden unter dem Eindruck tiefer Unsicherheit Richtlinien aufgestellt, wie man den vermehrten sozialen Bedürfnissen entsprechen könnte. Neben Fragen der Arbeitspolitik widmeten die Konferenzteilnehmer besondere Aufmerksamkeit den Problemen der sozialen Sicherstellung, in die auch die medizinische Versorgung einbezogen wurde. Diesen Bereichen sozialpolitischen Interesses gelten die Empfehlungen Nr. 67 über die Einkommenssicherung und Nr. 69 über die medizinische Versorgung ²⁾. Die Empfehlung über die Einkommensgarantie schlägt vor, die Sicherung ständig auszudehnen, sowohl hinsichtlich des Personenkreises wie der Wagnisse, bis j e d e r B ü r g e r gegen jede Art u n v e r s c h u l d e t e r Einkommenslosigkeit geschützt sei. Diese Forderung fand vier Jahre später eine ähnliche Formulierung in der Erklärung der Menschenrechte durch die Vereinten Nationen. Dort heißt es in Artikel 25: " J e d e r hat das Recht auf eine Sicherung für den Fall der Arbeitslosigkeit, der Krankheit, der Arbeitsunfähigkeit, der Witwenschaft, des Alters oder des sonstigen Mangels an Lebensunterhalt, der durch Umstände verursacht wurde, gegenüber denen er wehrlos ist" ³⁾.

Das neue sozialpolitische Leitbild konkretisierte sich immer mehr und erreichte seine rechtliche Verbindlichkeit in dem Übereinkommen Nr. 102 ⁴⁾ über die Mindestnormen

1) Vgl. Rittig, a.a.O., S. 100; Eckert, a.a.O., S. 58; Schmidt R., a.a.O., S. 548.

2) Vgl. Eckert, a.a.O., S. 62 f und Anlage 2, S. 86 f.

3) Zit. nach Schregle, Europäische Sozialpolitik, Köln-Deutz 1954, Anhang B, S. 86 f.

4) Vgl. Wortlaut bei Hampel, a.a.O., Anhang B, S. 127 ff.

der Sozialen Sicherheit, das am 28. Juni 1952 von der allgemeinen Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation angenommen wurde. Danach wird die Sicherheit für alle Menschen, gleichwelcher Volksschicht sie angehören, durch geplante Maßnahmen, insbesondere durch eine bessere Verteilung des Volkseinkommens, der sogenannten Umverteilungsfunktion ¹⁾, gefordert. Mit anderen Worten verwirklicht sich in einer derartigen Konzeption der Sozialleistungen die Unterhaltungspflicht der Gesellschaft gegenüber ihren Mitgliedern ²⁾³⁾ in Zeiten unverschuldeter Notlage. Die neue Auffassung, die Soziale Sicherheit müsse j e d e n vor Not schützen, setzte sich in dem neuseeländischen System von 1938 durch. Sie kam 1941 in dem berühmten Beveridge-Plan in ihrem Wesen am klarsten zum Ausdruck ⁴⁾, der in dem englischen Sicherheitssystem seine Verwirklichung fand.

Die neuen Tendenzen Sozialer Sicherheit beeinflussten unverkennbar auch die Sicherungssysteme der sechs EWG-Länder⁵⁾.

1) Vgl. IAA, Das Wesen der Sozialen Sicherheit, a.a.O., S. 109.

2) Vgl. IAA, Das Wesen der Sozialen Sicherheit, a.a.O., S. 16.

3) Eine entgegengesetzte Meinung betrachtet die Soziale Sicherheit als Gegenleistung für die Arbeit des Versicherten während des Berufslebens (=Ausgleichsfunktion), das sie mit einem Anrecht ausstatte.

4) Vgl. IAA, Das Wesen der Sozialen Sicherheit, a.a.O., S. 16.

5) Vgl. hierzu im einzelnen: Hensen, Die Systeme der Sozialen Sicherheit in den wichtigsten europäischen Ländern, ihre Zielsetzungen, Gemeinsamkeiten und Unterschiede, Kiel 1953; Arets, Ausweitung des Anwendungsbereiches der Sozialen Sicherheit, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. I, Brüssel 1962, S. 62 ff; IUFO, Ausdehnung der Sozialen Sicherheit, a.a.O., S. 144 ff; Buscher, Die Sozialversicherungen der Benelux-Länder, in "Versicherungswissenschaft, Versicherungspraxis, Versicherungsmedizin" 1950, S. 343 ff.

Sie blieben zwar weitgehend den klassischen Systemen treu, bei denen der Schutz der Arbeitnehmer im Vordergrund steht, und lehnten den in den angelsächsischen und skandinavischen Ländern geltenden Grundsatz der Einheitsleistungen und einer einheitlichen Organisation ab. Trotzdem ist der oft unmittelbare Einfluß des Beveridge-Planes in den Reformvorschlägen während des zweiten Weltkrieges oder in den ersten Nachkriegsjahren nicht zu übersehen. Er fand seinen konkreten Niederschlag in der nicht mehr zur Ruhe kommenden Forderung, die gesamte Bevölkerung in den sozialen Sicherungssystemen zu erfassen. Dieser Ausdehnungsprozeß steht nicht in direktem Zusammenhang mit der dem Sozialversicherungsrecht innewohnenden natürlichen Eigendynamik. Bei der Weiterentwicklung geht es vielmehr weitgehend um einen Wandel der herrschenden Auffassung im Sinne moderner Sicherheitspolitik. Die Selbständigen, mit mittleren Einkommen, werden in zunehmendem Maße der Versicherung, meist der Zwangsversicherung, unterworfen. Der Staat vertritt die Auffassung, daß die bisherigen freiwilligen Versicherungen dieser Bevölkerungsgruppen nicht mehr ausreichen, die einzelnen und ihre Familien vor den Folgen der Wechselfälle des Lebens genügend zu schützen; vor allem für das Alter ausreichend vorzusorgen. Ein weiteres Merkmal der modernen Epoche sind die in verschiedenen Ländern ansteigenden Staatszuschüsse, insbesondere für die Versicherung der wirtschaftlich Schwachen. Dies wird namentlich bei den Einrichtungen für die Landwirte deutlich, bei denen der Beitrag des Staates meistens sehr hoch ist. Hier kann man geradezu von einer nationalen Solidarität anstelle der früheren finanzautonomen Klassen-solidarität sprechen.

Die Moderne Epoche nahm ihren Ausgang mit der starken Ausdehnung der Leistungen für Familienangehörige. Hier wird der Bruch mit den Grundsätzen der klassischen Epoche erkennbar. Galten ursprünglich die Familienbeihilfen als

Lohnzulagen der Arbeitnehmer für die erhöhten Bedürfnisse eines Normalhaushaltes mit Kindern, so wurden seit dem Ende der Dreißiger Jahre die Familienunterstützungen immer mehr aus Gründen sozialer Gerechtigkeit oder aus bevölkerungspolitischen Erwägungen gewährt. Bei dieser Leistungsbegründung war es folgerichtig, die Familienunterstützung auf alle Familien mit Kindern auszudehnen, gleichgültig, ob sie der Arbeitnehmerschaft oder anderen Bevölkerungsschichten angehörten. Die Familiengesetze mit ihrer neuen Zielsetzung wurden auf gesamtstaatlicher Ebene geregelt. Namentlich in Frankreich wurde 1939 und 1942, in Belgien 1937 der Anwendungsbereich der Familiengesetzgebung sehr erweitert. Die Gesetze erfassen in Frankreich praktisch alle Einwohner. Auch Deutschland führte 1954 das Kindergeld für Arbeitnehmer und Selbständige ein. Das luxemburgische und niederländische Recht verfolgt die gleiche umfassende Regelung. In den Niederlanden wird bei den Selbständigen lediglich ein bestimmtes Jahreseinkommen vorausgesetzt, das nicht überschritten werden darf. Nur Italien hält noch an der alten Vorstellung fest, nach der die Familienbeihilfen eine Lohnzulage sind. Deshalb werden sie auch bis heute nur den Arbeitnehmern gewährt.

Die Ausdehnungstendenz der Sozialen Sicherung setzte sich auf anderen Gebieten fort. Es wurde vornehmlich - wie schon angedeutet - die Altersversicherung für Selbständige ausgebaut, weil infolge der Wirtschaftskrisen und der Geldentwertung die rein privaten Vorsorgemaßnahmen meist wirkungslos waren. Im Jahre 1956 haben die Niederlande die Allgemeine Altersversicherung eingeführt, die sich, wie die vorhandene Witwen- und Waisenversicherung auf die gesamte Bevölkerung erstreckt. Eine ähnliche Regelung findet sich in Frankreich. Dort sind durch die verschiedenen Pflichtversicherungssysteme für Handwerker, Gewerbetreibende und Industrielle praktisch alle freiberuflich Tätigen und Landwirte erfasst, soweit sie eine berufliche Arbeit ausüben. Das gleiche gilt für Luxemburg, wo 1951 für Handwerker, 1956 für Landwirte und 1960 für

die Gewerbetreibenden die Pflichtversicherung gesetzlich eingeführt wurde. Italien erweiterte 1956 den Anwendungsbereich der Invaliden-, Alters- und Hinterbliebenenversicherung und schuf 1957, 1958 und 1959 die Gesetze über die Pflichtversicherung für Landwirte, Fischer und Handwerker. Auch die Bundesrepublik Deutschland richtete 1957 mit dem Gesetz über die Altershilfe der Landwirte einen neuen Versicherungszweig ein und regelte 1960 neu die Altersversicherung für Handwerker. In Belgien ist der Gesetzgeber mehrmals, zuerst 1954 und erneut 1956 und 1960, tätig geworden, um eine Pflichtversicherung für den Fall des Alters und des vorzeitigen Todes, insbesondere für die Selbständigen, einzuführen.

Aber auch in der Krankenversicherung zeichnet sich in einigen Ländern die Entwicklung zu einer allgemeinen Versicherung ab. Das Gesetz von 1957 in Luxemburg, das für die Selbständigen in Handel, Gewerbe, Handwerk und die durch Verordnung bestimmten freien Berufe gilt, ist durch einen Entwurf über die Pflichtversicherung für den Fall der Krankheit in der Landwirtschaft ergänzt worden. Damit wäre die gesamte erwerbstätige Bevölkerung für das Risiko Krankheit pflichtversichert. In Italien erfaßt die Krankenversicherung, die 1952 auf das Dienstpersonal und 1958 auf das Hauspersonal erstreckt wurde, auch die meisten Selbständigen, denn 1954 wurden die Landwirte, 1956 die Handwerker, 1958 die Küsten- und Binnenfischer und 1960 die Kleingewerbetreibenden in die Pflichtversicherung einbezogen. Frankreich ging den gleichen Weg und verabschiedete 1961 einen Gesetzentwurf über die Krankenversicherung der Landwirte. In Belgien können sich die Selbständigen privaten Versicherungen anschließen, die nach dem Grundsatz der staatlich unterstützten freiwilligen Versicherung vom Staat Zuschüsse erhalten. In den Niederlanden schließlich können sich die Selbständigen sowie die übrigen Personen, die nicht zu den Arbeitnehmern zählen, bei Krankenkassen versichern, sofern ihr Jahreseinkommen nicht einen bestimmten Höchstsatz überschreitet. Das deutsche Recht scheint dagegen zurück-

haltender zu sein. In Deutschland sind zur Zeit keinerlei Tendenzen zu einer allgemeinen Ausdehnung der Krankenversicherungspflicht festzustellen. Hier können sich Personen, die nicht pflichtversichert sind, gegen Krankheit freiwillig versichern.

Ein Vergleich der Invaliditäts- oder Unfallversicherung läßt ebenfalls erkennen, daß sie teilweise auf gewisse Gruppen Selbständiger ausgedehnt wurden. Von einer allgemeinen Erfassung der Selbständigen in diesen und den anderen Versicherungszweigen kann jedoch nicht die Rede sein. Es dürfen bei objektiver Betrachtung nicht die Schwierigkeiten verschwiegen werden, die mit der Ausdehnung der Sozialen Sicherheit auf die Selbständigen verknüpft sind. Der Widerstand der freiberuflich Schaffenden gegen eine Zwangsversicherung ist in allen Ländern groß. Am schwächsten ist er allerdings bei einer vorsorgenden Versicherung für den Fall des Alters.

In diesem Zusammenhang ist auf die neben den Pflichtversicherungen bestehenden privaten Versicherungseinrichtungen hinzuweisen, die wegen ihrer vielfach beitragsadäquaten höheren Leistungen sehr viel häufiger von den Selbständigen in Anspruch genommen werden als von den Arbeitnehmern.

Zusammenfassend ist demnach ein gewisser Eingang der Ideen moderner Sicherheitspolitik in die sozialen Sicherungssysteme der EWG-Mitgliedstaaten festzustellen.

Die klassische Sozialversicherung, ihre Orientierung am Versicherungsprinzip ist aber bisher - trotz der Ausweitung Sozialer Sicherung - in allen sechs Ländern erhalten geblieben. Das zeigt besonders deutlich der organisatorische Verwaltungsaufbau der Systeme und ihre auch heute noch weitgehend bestehende finanzielle Unabhängigkeit vom Staatshaushalt. Darauf wird im folgenden Kapitel näher eingegangen.

B Unterschiede in den Organisationsformen, Finanzierungs- und Leistungsstrukturen der Sozialversicherungssysteme in den EWG-Staaten

I Allgemeiner Überblick

Organisationsprobleme - wie sie die Angleichung der nationalen Sicherungssysteme mit sich bringen - können anschaulich nur untersucht werden, wenn zuvor die entsprechenden Rechtstatsachen erfaßt sind. Es ist das Verschiedenartige der einzelstaatlichen Sozialordnungen aufzuzeigen, um die Problematik einer Angleichung hervorheben zu können. Eine knappe und für das Ziel der Arbeit doch erschöpfende Synopse der Unterscheidungsmerkmale der einzelnen Systeme ist aber bei dem unterschiedlichen, eigenständigen Wachsen und der Differenziertheit der Strukturen - meist selbst innerhalb eines Staates - schwierig darzustellen. Es wird daher aus Gründen einer raschen Überschaubarkeit der Versuch unternommen, die wichtigsten Unterscheidungscharakterien in den einzelnen Ländern bei den verschiedenen sozialen Risiken im Zusammenhang wiederzugeben. Hierbei wird das Wesentliche jeweils in einem vergleichenden Text vorangestellt, und die für beachtlich gehaltenen Einzelheiten der wichtigsten Versicherungszweige werden in Tabellen angefügt. Die Darstellung kann und soll nicht den Anspruch der Vollständigkeit aller Daten und Fakten erheben.

"Das Harmonisierungsprogramm erstreckt sich auf die Leistungen, die Finanzierung und (trotz vieler gegenteiliger Beteuerungen wohl auch) auf die Systeme"¹⁾. Der Begriff System ist hierbei auf recht elastische Weise zu verstehen, denn die einzelnen Bestandteile eines solchen Systems reichen bei dem sachlichen Zusammenhang von dem erfaßten Personenkreis über die Verwaltungsorganisation bis zur

1) Köhrer, Verkannte Verantwortung in Harmonisierungsfragen, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1964, S. 290.

finanziellen Autonomie. Es ist deshalb das Unterscheidende auf den Gebieten der Organisation, der Leistungen sowie der Finanzierung zu umreißen.

Bevor anhand der Risiken die Unterscheidungsmerkmale ausgeführt werden, ist ein Hinweis auf die Begriffe "Allgemeines System" und "Sondersystem" angebracht. Unter Allgemeinem System versteht man ein System, dem - unter Außerachtlassung der beruflichen Zugehörigkeit - die abhängigen, gegen Entgelt Beschäftigten (Angestellte wie Arbeiter) angehören ¹⁾. Nur dieses System, das in seiner Ausprägung, insbesondere gegenüber den Sondersystemen einzelner Berufsgruppen, allumfassend ist und in allen EWG-Ländern vorkommt, soll Gegenstand der folgenden Betrachtung sein. Die Sondersysteme, die zum Teil für die Arbeitnehmer der Eisenbahnen, im Bergbau usw. bestehen, müssen zwecks Straffung der Arbeit unberücksichtigt bleiben, obwohl auch sie Fragen der Organisation aufwerfen können. Auf sie wird in Tabelle I nur hingewiesen. Das Allgemeine System kann sich, sofern nicht Sondereinrichtungen bestehen, über die in abhängiger Stellung Beschäftigten hinaus auf gewisse Gruppen Selbstständiger und schließlich auf die Gesamtbevölkerung ausweiten; so in den Niederlanden bei der Allgemeinen Altersversicherung und bei der Witwen- und Waisenversicherung. In einem einzigen Land, den Niederlanden, ist der Anwendungsbereich des Allgemeinen Systems für gewisse Risiken durch eine Versicherungspflichtgrenze beschränkt; In Deutschland (BR) besteht eine derartige Begrenzung für die Angestellten.

1) Vgl. Europäische Gemeinschaften, Vergleichende Darstellung der Systeme der Sozialen Sicherheit in den Mitgliedstaaten der europäischen Gemeinschaften, Allgemeines System, Stand 30.6.1962, herausgegeben von der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Hohen Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, S. 4.

Die Sozialversicherung in den sechs EWG-Ländern ¹⁾
umfaßt im Rahmen der von ihr gedeckten Risiken die
in der Liste des Internationalen Arbeitsamtes (Über-
einkommen Nr. 102 ²⁾) enthaltenen Leistungen ³⁾:

Heilbehandlung, Krankengeld, Mutterschaftshilfe,
Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrente, Altersruhe-
geld, Hinterbliebenenrente, Rente aus Arbeitsunfall-
und Berufskrankheitenversicherung, Familienbeihilfe,
Arbeitslosenunterstützung.

1) Bei der Untersuchung über die Organisationsformen, Finanzierungs- und Leistungsstrukturen sind die folgenden, von inner- und überstaatlichen Stellen veröffentlichten Studien und Analysen des internationalen Sozialversicherungsrechts berücksichtigt worden: Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit, Entwicklung und Tendenzen der Sozialen Sicherheit, sechs Studien: Belgien Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Genf 1959; Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft - Hohe Behörde, Die Systeme der Sozialen Sicherheit in der Europäischen Gemeinschaft, Stand 1.1.1963; IAA, Wesen der Sozialen Sicherheit, a.a.O.; Internationales Arbeitsamt, Vergleich der Leistungen der Sozialen Sicherheit in den Ländern der EWG, Reihe Sozialpolitik Nr. 4, Brüssel 1962; Internationales Arbeitsamt, Finanzierung der Sozialen Sicherheit in den Ländern der EWG, Reihe Sozialpolitik Nr. 5, Brüssel 1962; Europäische Gemeinschaften, Vergleichende Darstellung der Systeme, a.a.O.; Informationsdienst der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung, Heft 78 und 79, Köln 1961; Tagungsberichte der Versicherungsgesellschaft und -gestaltung, Berlin, Bielefeld, München 1958 und 1960; Fehrs, Die Leistungen der Systeme der sozialen Sicherheit in den Mitgliedstaaten der EWG, in "Arbeit und Sozialpolitik" 1961, S. 66 - 69; Sandmann-Bremme, a.a.O., S.9 ff.

2) Vgl. S. 14 der Arbeit.

3) Vgl. IAA, Das Wesen der Sozialen Sicherheit, a.a.O., S. 19.

Diese Leistungen werden in unterschiedlicher Ausgestaltung und Höhe in den einzelnen Mitgliedstaaten von den verschiedensten Sozialversicherungsträgern gewährt. Der organisatorische Verwaltungsaufbau der Versicherungsträger ist sehr unterschiedlich und vielschichtig. Er ist gekennzeichnet durch eine starke Aufgliederung. Das ist bedingt, teils durch das Vorhandensein von Versicherungseinrichtungen für jedes Risiko, teils dadurch, daß mehrere Versicherungsträger für das gleiche Risiko zuständig sind. Nur in Frankreich und Italien ist eine mehr zentralisierte, nach geografischen Gesichtspunkten gegliederte Einheitsversicherung feststellbar. Beide Länder haben aber zahlreiche berufsständische Sondersysteme beibehalten und sogar weiter ausgebaut. In allen Ländern sind die Arbeitnehmer und Arbeitgeber - unabhängig von der jeweiligen Organisationsform - in den Verwaltungsorganen vertreten.

Die Mittel für die Sozialleistungen werden in allen Ländern vorwiegend durch Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufgebracht. Der Staat beteiligt sich nur in begrenztem Umfang, wenn auch mit zunehmender Tendenz, an der Aufbringung der Mittel.

Nach diesem einleitenden Überblick sollen im folgenden Teil die Unterscheidungsmerkmale der Organisationsformen sowie der Leistungs- und Finanzierungsstrukturen in den einzelnen Sozialversicherungszweigen erörtert werden.

Die Systeme der Sozialen Sicherheit für gewisse Arbeitnehmer-Sondergruppen in den Ländern der EWG
Tabelle I a) - 23a -

Bergleute	Deutschland	Belgien	Frankreich	Italien	Luxemburg	Niederlande
	B.R.					
	Sondersystem außer: 6-7-8	Sondersystem außer 3-4-5	Sondersystem außer: 6-7	Ergänzungs- Sondersystem für Unterta- gearbeiteter für: 4	Ergänzungs- Sondersystem für: 3-4-5	Sondersystem (C) außer: 6-7-8
Angestellte	Allgemeines System (A)	Allgemeines außer: 4-5	Allgemeines System	Allgemeines System	Sondersystem für: 1-2-3-4 5	Allgemeines System
Landwirt- schaftliche Arbeitnehmer	Allgemeines System (A)	Allgemeines System	Sondersystem außer: 8	Allgemeines System (B)	Allgemeines System (A)	Allgemeines System (A)
Seeleute	Allgemeines System (A)	Sondersystem für: 1-2-3-4	Sondersystem außer: 7-8	Sondersystem außer: 7-8	Sondersystem außer: 7	Allgemeines System (A)
Beamte	Beamtenrecht	Beamtenrecht	Sondersystem außer 7-8	Sondersystem	Sondersystem außer: 7	Sondersystem (C)
Eisenbahn	Allgemeines System	Sondersystem	Sondersystem	Sondersystem	Sondersystem außer: 6-7	Sondersystem (C)

Bemerkungen:

- 1 = Krankenversicherung
- 2 = Mutterschaftversicherung
- 3 = Invalidenversicherung
- 4 = Altersversicherung
- 5 = Hinterbliebenenversicherung
- 6 = Arbeitsunfallversicherung
- 7 = Familienbeihilfen
- 8 = Arbeitslosenversicherung

A - mit einigen Spezialregelungen
B - mit zahlreichen Spezialregelungen
C - die Arbeitnehmer dieser Berufsgruppen sind allemal auch, wie alle Einwohner der Niederlande, an das nationale System der Alters-, Witwen- und Waisenversicherung angeschlossen.

a) Diese und die nachfolgenden Tabellen sind entnommen, Europäische Gemeinschaften, Vergleichende Darstellung der Systeme, a.a.O.

II Die Kranken- und Mutterschaftsversicherung

Nach dem organisatorischen Aufbau werden in den sechs Ländern die Risiken Krankheit und Mutterschaft von der gleichen Versicherung erfaßt. Sie ist zu einer Zwangsmitgliedschaft ausgestaltet. In die Versicherung sind im wesentlichen überall die gegen Entgelt beschäftigten Arbeitnehmer, deren Familienangehörigen, die Rentner und Arbeitslosen einbezogen. Von den Selbständigen sind gegen Krankheit und Mutterschaft gesetzlich versichert:

Stand vom 1. Januar 1962 ¹⁾

In Deutschland (BR): Heimarbeiter

Freie Berufe: Lehrer, Erzieher,
Musiker, Hebammen, Pflegepersonal
(bis zu einem bestimmten Jahres-
einkommen)

In Frankreich: Selbständige Landwirte

In Italien:

Handwerker
Freie Berufe: Nur Bühnenkünstler
Selbständige Landwirte
Kleingewerbetreibende

In Luxemburg:

Handwerker
Kaufleute und Gewerbetreibende
Freie Berufe: Anwälte, Buchhaltungs-
und Steuersachverständige,
Architekten, Selbständige Landwirte
(Gesetzentwurf 13.3.1962).

Verwaltet wird die Versicherung in den einzelnen Mitgliedsstaaten von stark unterschiedlich gestalteten Einrichtungen.

In Belgien, das eine gemeinsame Versicherung gegen Krankheit und Invalidität besitzt, sind es eine öffentlich-rechtliche Hilfskasse, privatrechtliche Hilfsvereine auf Gegenseitigkeit sowie eine öffentlich-rechtliche Anstalt. In Deutschland und Luxemburg nehmen organisatorisch und finanziell unabhängige Körperschaften des öffentlichen Rechts die Verwaltung wahr; in Italien eine öffentlich-rechtliche Anstalt und in Frankreich über einhundert

1) Diese Tabelle ist entnommen, IAA, Das Wesen der Sozialen Sicherheit, a.a.O., S. 47.

Einrichtungen des Privatrechts. Die Niederlande haben für das Risiko Krankheit zwei Versicherungen: eine für Sachleistungen und eine für Geldleistungen. Beide sind verschiedenen Einrichtungen übertragen, den Kassen auf Gegenseitigkeit und Berufsvereinigungen. Gemeinsam ist in allen Ländern die Unterordnung der einzelnen Versicherungsträger unter eine hoheitliche Aufsicht und die verantwortliche Beteiligung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen in den Verwaltungsorganen.

Gegenstand der Versicherung ist es, im Fall der Krankheit oder Mutterschaft ihren Mitgliedern Geld- und Sachleistungen (= Heilbehandlung, stationäre Behandlung, Arzneimittel, Zahnbehandlung, Körperersatzstücke, Kuren, Sanatoriumsaufenthalte) zu gewähren. Hierbei sind die Arten der Leistungen in den sechs Ländern weitgehend gleich. Es zeigen sich allerdings Unterschiede in den Bedingungen der Leistungsgewährung und ihrem Niveau.

In Deutschland, Luxemburg und den Niederlanden werden -abgesehen von dem Fall der Mutterschaft- keinerlei zeitliche Zugehörigkeit zur Versicherung oder zu einem Betrieb vorausgesetzt; ebenso in Italien für die Kranken- und Mutterschaftsversicherung. Dagegen wird in Frankreich und Belgien in beiden Versicherungen eine gewisse Wartezeit verlangt.

Bei den Sachleistungen ist die Zeitspanne, während der sie gewährt werden und die Höhe der finanziellen Selbstbeteiligung der Versicherten zum Teil von Land zu Land verschieden. In Italien sind Sachleistungen generell begrenzt; in Luxemburg, den Niederlanden und in Deutschland nur die Krankenhauspflege. Die Kostenbeteiligung der Versicherten, die außer in Deutschland und den Niederlanden in den übrigen EWG-Ländern möglich ist, beträgt höchstens 20 bis 25 % der Sätze der Gebührenordnung.

Die Geldleistungen, kranken-, Haus- und Taschengeld oder Wochen- und Stillgeld werden je nach Land für eine unterschiedlich begrenzte Zeit und in verschiedener Höhe ausbezahlt. Die Sätze bewegen sich zwischen 50 % und 80 % des bezogenen Arbeitsentgelts, wobei der Familienstand von Einfluß auf die Höhe ist. In der Bundesrepublik Deutschland zahlt der Arbeitgeber dem Erkrankten in den ersten sechs Wochen den Differenzbetrag zwischen dem Krankengeld und dem bisher bezogenen Lohn aus.

Die Mittel zur Finanzierung der Kranken- und Mutterschaftsversicherung bringen in den sechs Ländern vorwiegend die Arbeitgeber und Arbeitnehmer durch unterschiedlich gestaffelte Beiträge auf. Nur in Belgien und Luxemburg gewährt der Staat regelmäßig Zuschüsse. Die Beteiligung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer an der Finanzierung der Versicherung ist von Land zu Land verschieden. Die Beitragslast wird nur in Deutschland und in Belgien (hier nur für den Arbeiter) gleichmäßig verteilt; in Frankreich, den Niederlanden und vor allem in Italien leistet der Arbeitgeber höhere Beiträge als der Arbeitnehmer. In Luxemburg ist das Belastungsverhältnis umgekehrt. Als Finanzierungssystem gilt in allen Ländern das Umlageverfahren. Mit Ausnahme von Italien werden die Beiträge auf der Grundlage des Arbeitseinkommens unter Berücksichtigung einer Bemessungsgrundlage berechnet.

Krankenversicherung in den Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Tabelle II - 26b -

	Deutschland	Belgien	Frankreich	Italien	Luxemburg	Niederlande
Sachleistungen	Versicherter und unterhaltstberechtigter Ehegatte und Kinder.	1. Versicherter und unterhaltstberechtigter Angehöriger. 2. Andere vom Versicherten bestimmte versorgte Personen unter bestimmten Voraussetzungen (z.B. Verwandte aufsteigender Linie über 55 Jahre; nicht entlohnte Haushälterin, die an Stelle der Ehefrau den Haushalt führt usw.)	Versicherter und unterhaltstberechtigter Angehöriger (und höriger (und bestimmter Verwandte)).	Versicherter und unterhaltstberechtigte Familienangehörige (in aufsteigender und absteigender direkter und indirekter Linie bis ins 2. Glied), sofern der Versicherte für sie Familienbeihilfe bezieht.	Versicherter und unterhaltstberechtigter Familienangehörige. (u. Umständen unterschiedlicher Leistungsumfang für Versicherte Angehörige).	Versicherter und unterhaltstberechtigte Familienangehörige.
Berechtigte						

- 26b - (2)

	Deutschland	Belgien	Frankreich	Italien	Luxemburg	Niederlande
Voraussetzungen der Leistungswährung	Wartezeit: keine Wartezeit für Regelleistungen. Für Mehrleistungen Wartezeit bis zu 6 Monate je nach Satzung.	Wartezeit: Arbeiter bis 25 Jahre: 3 Monate - davon 60 Tage tatsächl. Arbeit.	Wartezeit: 60 Arbeitsstunden in den letzten 3 Monaten.	Wartezeit: keine. Bei 13c: Mindestens 2 Jahre Versicherungszeit und 1 Jahr Beitragsleistung innerhalb der 5 dem Leistungsanspruch voraufgehenden Jahre.	Wartezeit: keine.	Wartezeit: keine unter der Voraussetzung der rechtzeitigen Anmeldung bei der Kasse.
		Arbeiter über 25 Jahre: 6 Monate, davon 120 Tage tatsächl. Arbeit. bzw. entspr. Er-satzzeiten (Arbeitslosigkeit, Jahresurlaub usw.)				
		Nachweis der Mindestbeiträge bzw. Er-satzzeiten.				
		Nachweis eines von der Versicherung gedeckten Teilens.				
		Nachweis über das Bestehen der Versicherung, in dem Quartal, das demjenigen der Inanspruchnahme der Leistung vorausgeht.				

Krankenversicherung in den Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Tabelle II - 260 -

	Deutschland	Belgien	Frankreich	Italien	Luxemburg	Niederlande
Ärztliche Behandlung	Freie Wahl unter den Kassenärzten. Keine Kosten-vorlage.	Freie Arzt-wahl. Vorlage des Honorars durch Versicherten, dann Teillück-erstattung. Ministerielle Festsetzung der Honorare und der Höhe der Versi-cherungslei-stung.	Freie Arzt-wahl. Vorla-ge des Hono-rars. Vergü-tung nach Gebühren-ordnung, die durch Ab-kommen oder amtlich fest-gestellt ist.	1. Direkte Leistung: Freie Wahl unter den im Bezirk zu-gelassenen Ärzten. Kei-ne Voraus-zahlung des Versiche-ten. 2. Indirekte Leistung: Freie Arzt-wahl. Der Ver-der Honorare sicherte zahlen die Ver-nen Kosten. Die I.N.A.M. vergütet nach von den staatl-Kontrollorga-nen genehmigten Sätzen.	Freie Arzt-wahl. (Behandlung im Ausland mit Zustim-mung der Kasse). Honorare auf Grund von Kol-lektivverträ-gen der Kassen mit den Ärzte-verbänden. Rückvergütung der Ver-sicherten die durch die Kassen.	Freie Arztwahl. (2 mal jährlich) durch Eintragung in Liste eines Kassenarztes. Direktvergütung (Kopfpauschale) durch Kasse. Keine Vorlage.
Kosten-beteiligung	Keine Selbst-beteiligung.	Selbstbetei-ligung soll bei Verrich-tungen der allgemeinen Medizin max. 25% betragen.	Selbstbetei-ligung (gesetzlich) 20%. Ent-fälle der Fall direkt im Fall kostspieliger Krankheit längerer Dauer oder in Sonder-fällen.	Selbstbetei-ligung nur im Falle der "in-versicherten-Lei-stung. Leih-lich je nach Kasse; findet auf Arbeiter keine Anwen-dung.	Kostenbetei-ligung des Patienten.	Keine Selbstbe-teiligung des Patienten.

Krankenversicherung in den Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Tabelle II - 26d -

	Deutschland	Belgien	Frankreich	Italien	Luxemburg	Niederlande
Kranken- hauspflege	Freie Wahl unter den Vertrags- kranken- häusern. Volle Ko- stenüber- nahme durch die Kasse für 3. Ver- pflegungs- klasse.	Freie Wahl unter den ministe- riell zu- gel. An- stalten. Der Versi- cherungs- träger schließt mit be- stimmten Anstalten "Pflege- satztarife" ab. Für verschie- dene Kate- gorien ver- schiedene Erstattungs- sätze.	Freie Wahl unter den 1. öffentl., 2. privaten (zugel.) An- stalten. Im allgem.: Selbstbe- teiligung bis zu 20% Entfällt bei kostspieliger oder lang dauernder Krankheit und in Sonder- fällen.	Direkte Lei- stung; Freie Wahl eines öffentl. od. privaten f. d. Provinz zugel. Ver- tragskranken- hauses. Keine Vorauszahlung u. keine Selbstbetei- ligung des Versicherten. Indirekte Leistung! Freie Wahl d. Kranken- hauses. Voraus- zahlung und Selbstbetei- ligung des Versicherten.	Freie Wahl unter allen Kranken- häusern (mit Genehmigung der Kasse auch ausl. Krankenhaus). Kostenlose Krankenhaus- pflege für Versicherte der Arbeiter- krankenkassen u. bei versch. Kassen die Pa- milienangehöri- gen. Tarifver- träge mit Krankenhaus- vereinbarungen.	Freie Wahl unter ortsnahen Vertrags- krankenhäusern. Volle Kostenüber- nahme für Ver- sicherte und An- gehörige in 3. Klasse.
Dauer der Kostenüber- nahme (Kranken- hauspflege)	Versicherte u. Familien- angehörige! Für dieselbe Krankheit nicht mehr als 78 Wochen innerhalb v. 3 Jahren.	Grundsätzl.: ohne Be- grenzung.	Grundsätzl.: ohne Be- grenzung.	Insgesamt 6 Monate (pro Jahr), bei Tbo un- begrenzt.	26 Wochen	(70 Tage) Freiwillige Zusatz- versicherung (90% aller Ver- sicherten) für Weiterbehandlung.

Krankenversicherung in den Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Tabelle II - 26e)

	Deutschland	Belgien	Frankreich	Italien	Luxemburg	Niederlande
Barleistungen	Nur der Versicherte	Nur der Versicherte	Nur der Versicherte	Ausschließlich für versicherte Arbeiter oder Gleichgestellte	Der Versicherten, ausgenommen die Rentenempfänger und bei Krankenhauspflege, die Familienangeh.	Mur der Versicherte selbst
Leistungsberechtigte	selbst: (Erfolg berechnete bei Hausgeld: auch Angehörige).	selbst.	selbst.	Für Tbc: alle Versicherten.	bei Krankenhauspflege, die Familienangeh.	
Voraussetzungen der Leistungsgewährung	Arbeitsunfähigkeit, Erfüllung bei den Unterbringungen der Versicherten in einem Krankenhaus, Genesungswegwegen Erheim, Kurheim.	Wie bei den Sachleistungen.	Arbeitsunfähigkeit, die ersten 6 Monate: 60 Arbeitsstunden in den letzten 3 Monaten	Arbeitsunfähigkeit. Bei Tbc: offene Tuberkulose.	Arbeitsunfähigkeit.	Arbeitsunfähigkeit.
			Für die folgenden Monate: 12 Monatsmitgliedschaft, davon 480 Arbeitsstunden, davon 120 Arbeitsstunden in den letzten 3 Monaten.			
			Übermittlung einer "Arbeitsunfähigkeitsmeldung" innerh. 3 Tagen an den Vertrauensarzt der Kasse.			

Krankenversicherung in den Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Tabelle II - 26f -

Arten	Deutschland	Belgien	Frankreich	Italien	Luxemburg	Niederlande
	Krankengeld, Hausgeld.	Leistungen bei primä- rer Arbeits- unfähigkeit -Krankengeld.	Tagegeld.	Krankengeld, Taschengeld. (Leistungen bei Tbc durch I.N.P.S.)	Krankengeld Hausgeld, Taschengeld (als Zusatz- leistung auf Grund der Satzung).	Krankengeld.
Dauer der Lei- stungen	Für dieselbe Krankheit nicht mehr als 78 Wo- chen inner- halb von 3 Jahren.	Bis 6 Monate bzw. bis zur Erreichung des Ruhegeld- alters, wenn dies vor Ab- lauf von 6 Monaten er- reicht wird. (Ab 7. Monat -Leistungen wegen Inva- lidität.	Prinzipiell 360 Tage innerhalb von 3 Jahren; 36 Monate bei langer Krank- heit. Aus- nahme: bis 48 Monate bei Ar- beitsaufnahme zwecks Besse- rung des Ge- sundheitszu- standes oder Umschulung.	Bis 180 Tage in 1 Jahr. Bei Tbc keine Beschränkung.	Grundsätzlich 26 Wochen, je- doch Verlänge- rung um 3 Mo- nate, falls wahrschein- lich, daß der Versicherte innerhalb die- ser Frist sei- ne Erwerbs- fähigkeit wie- der erlangt.	52 Wochen (Ausnahme: Max. bei Tbc- 3 Jahre). Für alle Tage außer Sonntage.

Krankenversicherung in den Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Tabelle II - 26g -

	Deutschland	Belgien	Frankreich	Italien	Luxemburg	Niederlande
Ausländer und Leistungen ins Ausland	Im Inland: Grundsätzl. Gleichbehandlung. Im Ausland: 1. Angehörige der EWG-Staaten: Ansprüche gem. V.O. Nr. 3 + 4. 2. Personen anderer Nationalität: Behandlung entsprechend evtl. bilateralen Abkommen.	Im Inland: Gleichbehandl. Im Ausland: 1. Angehörige der EWG-Staaten: Ansprüche gem. V.O. Nr. 3 + 4. 2. Personen anderer Nationalität: Behandlung entsprechend evtl. bilateralen Abkommen, die oft den allgemeinen Grundsatz der Territorialität der Leistungen aufheben.	Im Inland: Gleichbehandlung. Im Ausland: 1. Angehörige der EWG-Staaten: gem. V.O. Nr. 3 + 4. 2. Personen anderer Nationalität: gem. evtl. bilaterale Abkommen.	Im Inland: Gleichbehandlung. Im Ausland: 1. Angehörige der EWG-Staaten: gem. V.O. Nr. 3 + 5. 2. Personen anderer Nationalität: gem. evtl. bilaterale Abkommen.	gleichlautend wie unter Italien.	gleichlautend wie unter Luxemburg.

Krankenversicherung in den Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
Tabelle II - 26h -

	Deutschland	Belgien	Frankreich	Italien	Luxemburg	Niederlande
Finanzierung Allgemeines	Beiträge: Arbeitgeber Arbeitnehmer der Renten- versicherungsträger (für Rentner), der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (für Arbeitslose).	1. Gesamtbeitrag für soz. Versicherung. Beiträge: Arbeitgeber Arbeitnehmer. Regelmäßiger Zuschuß des Staates und vierteljährlicher Zuschuß des Staates.	1. Gesamtbeitrag für soz. Versicherung. Arbeitgeberbeiträge: Arbeitnehmerbeiträge: keine unterschiedenen Beiträge für einzelne Versicherungs- zweige. Aufteilung des Beitragsaufkommens auf die Versicherungs- zweige durch Verord- nung.	1. Gesamtbeitrag für soz. Versicherung. beiträge: Arbeitgeber (Krankheiten einschl. Tbc), Arbeitnehmer (Krankheiten), für Tbc-Versicherung: I.W.P.3.	Einheitsbeitrag für Kranken- und Mutterschaftsver- sicherung. Beiträge: Arbeitgeber (oder Rentenversicherungsträger), Arbeitnehmer (oder Rentenempfänger).	Für jede Versicherung gesonderte Beiträge. beiträge: Arbeitgeber Arbeitnehmer Gemeinden. Zuschüsse für bestimmte Arbeitslose, (-Staat; für einberufene Familienernährer).
Staatszuschüsse	-	1. Jährl. Zuschuß in Höhe von 16% des Beitragsaufkommens der Arbeitgeber- und -nehmer. 2. Vierteljährl. Veränderunglicher Zuschuß als Beitrag der versicherten Arbeitslosen.	Grundsätzlich keine. (Aber mehrfache Defizitdeckung durch staatliche Zuschüsse).	Grundsätzlich keine.	50% der Verwaltung- und Personalkosten (ausgenommen Betriebskrankenkassen).	Grundsätzlich keine.

III Die Invalidenversicherung

Vorweg sei erwähnt, daß in diesem Abschnitt die in der Bundesrepublik Deutschland selbständig organisierte Angestelltenversicherung mitbehandelt wird. Diese Einbeziehung erweist sich als zweckmäßig, weil in den anderen EWG-Ländern eine Unterscheidung der Rentenversicherung nach Arbeiter und Angestellten nicht vorgenommen wird. In einigen Ländern besteht auch eine Verflechtung der Invalidenversicherung mit anderen Versicherungszweigen. Invalidität kann als Folge einer Krankheit, aber ebenso als ein vorzeitiges Altern angesehen werden. Deshalb ist die Invalidenversicherung in Belgien und Frankreich an die Krankenversicherung, in Deutschland, Luxemburg und Italien an die Altersversicherung angeschlossen, während in den Niederlanden die Arbeitnehmer gleichzeitig für die Fälle Invalidität und Alter in einer Versicherung geschützt werden, und das für die Gesamtbevölkerung geltende System ausschließlich der Altersversicherung dient. Trotzdem ist aus Gründen der Überschaubarkeit die gesonderte Behandlung der Invaliden- und Altersversicherung angebracht.

Von der Versicherung werden im wesentlichen alle gegen Entgelt beschäftigten Arbeitnehmer des Privatsektors erfaßt. Für Selbständige bestehen Sondersysteme. Sie erfassen jedoch - wie die nachstehende Tabelle zeigt ¹⁾ - nur einzelne Gruppen von Selbständigen:

1) Die Tabelle ist dem Bericht entnommen, Pauly, Leistungen der Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenen-Rentenversicherung, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. I, Brüssel 1962, S. 283.

Rentenversicherungs- system für Selbstän- dige	Landwirte	Hand- werker	Handels- berufe	Freie Berufe
Deutschland (BR)	Pflicht- versi- cherung	Pflicht- versi- cherung	-	-
Belgien	Pflicht- versi- cherung	Pflicht- versi- cherung	Pflicht- versi- cherung	Pflicht- versi- cherung
Frankreich	Pflicht- versi- cherung	Pflicht- versi- cherung	Pflicht- versi- cherung	Pflicht- versi- cherung
Italien	Pflicht- versi- cherung	Frei- willige Versi- cherung	Pflicht- versi- cherung	Pflicht- versi- cherung
Luxemburg	Pflicht- versi- cherung	Pflicht- versi- cherung	Pflicht- versi- cherung	-
Niederlande	Staats- bürger- versi- cherung	Staats- bürger- versi- cherung	Staats- bürger- versi- cherung	Staats- bürger- versi- cherung

Die Invalidenversicherung wird wie die Krankenversicherung in den sechs Ländern von sehr v e r s c h i e d e n - a r t i g e n V e r w a l t u n g s e i n r i c h t u n - g e n durchgeführt. Abgesehen von den in Frankreich und Belgien vorwiegend örtlichen Institutionen, sind es in den übrigen Ländern mehr zentralistisch ausgerichtete Einrichtungen. Nach ihrem Verwaltungsaufbau gehören sie, mit Ausnahme der privatrechtlichen Hilfsvereine auf Gegen- seitigkeit in Belgien und der "Caisses Primaires" in Frankreich, als Körperschaften oder Anstalten dem öffent- lichen Recht an. Sie unterliegen in allen Ländern zum Schutz der Versicherten der hoheitlichen Aufsicht. Auch sind - wie bei der Krankenversicherung - Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen an der Verwaltung verantwortlich beteiligt.

Aufgabe der Versicherung ist es, den Versicherten in Zeiten der Invalidität eine Rente zu gewähren. Für die Rentenleistung ist somit die "Invalidität" Voraussetzung. Der Begriff des Zustandes Invalidität ist aber nicht einheitlich. Dies beruht auf verschiedenen Auffassungen des Wesensmerkmals Invalidität. Sie wird einmal als besondere Erscheinungsform der Krankheit aufgefaßt, zum andern wird sie als ein vorzeitiger Kräfteverbrauch im Sinne der Erreichung der Altersgrenze angesehen. In allen Ländern wird jedoch auf eine Einschränkung des "Normalarbeitsentgelts" Bezug genommen. Trotzdem wird der zu erreichende Grad der Erwerbsminderung verschieden angesetzt. Er beträgt in der Mehrzahl der Länder $\frac{2}{3}$ der vollen Erwerbsfähigkeit. In Deutschland genügt eine Erwerbsbeschränkung von 50 %; ebenso in Italien für die Angestellten. Deutschland und Frankreich gewähren bei völliger Erwerbsunfähigkeit eine günstigere Rente als bei einer gradmäßig meßbaren Erwerbsminderung. Sehr unterschiedlich sind in den einzelnen Ländern auch die übrigen Voraussetzungen für die Erlangung einer Rente, die Rentenberechnungsmethoden und die Höhe der gewährten Renten selbst. In den sechs Ländern wird die Zuerkennung einer Rente von einer Vorversicherungszeit abhängig gemacht. Diese reicht von genügenden drei oder sechs Monaten in Belgien bis zu erforderlichen fünf Jahren in Deutschland, Italien und Luxemburg. Der Rentenbetrag wird in jedem Land nach einer eigenen Formel errechnet. Die Höhe der Rente ist im allgemeinen vom Entgelt und von der Versicherungszeit abhängig. In einzelnen Ländern enthält die Rente auch fixe Beträge, die vom Versicherungsverlauf unabhängig sind. So bleiben in Frankreich und Belgien die Versicherungsjahre und die entrichteten Beiträge unberücksichtigt. Die Renten sind hier ein fester Prozentsatz des Bezugsarbeitsentgelts. Im Gegensatz dazu werden in den anderen Ländern bei der Rentenfeststellung die

zurückgelegten Versicherungszeiten beziehungsweise die geleisteten Beiträge berücksichtigt. In den Niederlanden und Italien geht das Arbeitsentgelt nicht unmittelbar in die Berechnung ein. Die übrigen Länder nehmen auf das Arbeitsentgelt in unterschiedlicher Art und Weise Bezug. Aus diesen zum Teil weit voneinander abweichenden Berechnungsarten ergibt sich ein stark differenziertes Gefälle der Renten zu den Arbeitsentgelten, wobei die Unterschiede durch die mehr oder weniger wirksame Anpassung der Renten an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten noch vermehrt werden. In Luxemburg und Belgien werden die Renten automatisch der Höhe des Preisindex angepasst. In Frankreich und Deutschland findet diese Neufestsetzung jährlich statt, und in den Niederlanden und Italien ist eine Angleichung durch Gesetz, aber ohne Periodizität, vorgesehen.

Die Finanzierungssysteme beruhen auf verschiedenen Grundlagen. In Deutschland wird der Aufwendungsbedarf über einen Zeitraum von zehn Jahren verteilt. Daneben wird die Ansammlung einer Sicherheitsrücklage vorgenommen. In Belgien und Frankreich gilt das Umlageverfahren, und in Luxemburg und den Niederlanden beruht das System auf der, unter der Voraussetzung dauernder Versicherung berechneten allgemeinen Durchschnittsprämie. Italien kombiniert in seinem System das Kapitaldeckungs- und Umlageverfahren. Die Mittel zur Finanzierung der Invalidenversicherung werden grundsätzlich durch Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufgebracht. Allerdings leistet der Staat in diesem Versicherungszweig in mehreren Ländern erhebliche Zuschüsse, so in Deutschland, Italien, Belgien und Luxemburg. Die *L a s t e n v e r t e i l u n g* der Beiträge zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ist, wie in der Krankenversicherung, *r e c h t u n t e r s c h i e d l i c h*. Der Arbeitgeberanteil ist in Frankreich und Italien höher; in Deutschland, Luxemburg und Belgien ist er gleich dem der Arbeitnehmer. In den Niederlanden werden die Beiträge allein von den Arbeitgebern getragen. Die *B e i t r a g e s ä t z e* sind von Land zu Land *v e r s c h i e d e n* hoch..

	Deutschland	Belgien	Frankreich	Italien	Luxemburg	Niederlande
Organisation	Arbeiter: 18 Landes- versicherungs- anstalten und 2 berufsständi- sche Versi- cherungsan- stalten. Angestellte keine. national	Örtliche Kas- sen der zuge- lassenen Ver- sicherungen auf Gegenseitig- keit - Örtl. Dienststellen der Kranken- und Invaliden- versicherung, Verband der zugel. Vers. a.G. - Regio- nale Dienst- stellen der Hilfskassen der Krk. und Inv.Vers. 1). Nationalfonds f. Kranken- und Inv.-Vers. (F.N.A.M.I.). Anerkannte Landesverbände als Verbindungs- stelle zur F.N.A.M.I. Zentralaus- schuß und Per- manenter Aus- schuß der F.N. A.M.I., parli- amentarische Ver- waltung.	Örtliche Kas- sen der soz. Sicherheit. 16 regionale Kassen der sozialen Si- cherheit. Zentrale Ver- sicherungsan- stalt: Haupt- aufgabe: fi- nanzieller zw- schen den Trägern der sozialen Si- cherheit. Regionale Ka- ssen der Ar- beitnehmer u. betreuer der Ar- beitnehmer u. 6 Vertreter der Arbeitge- ber sowie ver- schiedene sonstige Ver- treter.	92 Provinz- stellen der I.N.P.S. und 11 regionale Überwachungs- behörden. Zentralan- stalt für Sozialver- sicherung (I.N.P.S.) Verwaltung unter staatl. Aufsicht. Ver- treter der Ar- beitnehmer, der Arbeitgeber u. der zuständig. Ministerien im Verwaltungsrat der I.N.P.S.	Arbeiter: Alters- und In- validenversi- cherungsanstalt. Angestellte: Altersversor- gungskasse der Angestellten im nichtöffentl. Dienst. Paritätische Verwaltung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Staat, die zu gleichen Teilen vertreter. sind. Arbeitsräte: Paritätische Verwaltung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Vorsitz von der Kasse er- nannt.	22 Arbeitsräte Sozialversi- cherungsbank. Verwaltung durch Arbeit- geber und Ver- treter des Staates, die zu gleichen Teilen vertreter. sind. Arbeitsräte: Paritätische Verwaltung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Vorsitz von der Kasse er- nannt.

1) Für Versicherte, die nicht bei der Versicherungs a.B. eingeschrieben sind.

Invalidenversicherung in den Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Tabelle III - 30b - Voraussetzungen für die Rentengewährung

Wartezeit	Deutschland	Belgien	Frankreich	Italien	Luxemburg	Niederlande
	60 Monate.	3 Monate bis zum Alter von 25 Jahren. 6 Monate bei Alter von über 25 Jahren. Mindestens 60 bzw. 120 Tage Beschäftigung.	12 Monate mind. 480 Std. Beschäftigungszeit, davon mind. 120 im Lauf des letzten Vierteljahrs vor Eintritt des Versicherungsfalls.	5 Jahre, ferner 260 Wochenbeiträge (Arbeiter) bzw. 60 Monatsbeiträge (Angestellte), davon 60, bzw. 12 während der letzten 5 Jahre vor Eintritt des Versicherungsfalls.	Arbeiter: 1350 Versicherungstage. Angestellte: 60 Monate.	150 Wochenbeiträge.
Mindestsatz für den Grad der Minderung der Erwerbsfähigkeit	a. bei Berufsunfähigkeit: 50%. b. bei Erwerbsunfähigkeit: 100%.	66,7%	66,7%	Arbeiter: 66,7%. Angestellte: 50%	Arbeiter: 66,7%. Angestellte: Mindestsatz nicht vorgesehen.	66,7%

	Deutschland	Belgien	Frankreich	Italien	Luxemburg	Niederlande
Neufestsetzung der Renten (Anpassung an die Lebenshaltungskosten)	Anpassung an die wirtschaftliche Lage auf zweiterlei Art: 1. durch die automatische Auswirkung der allgemeinen Be-messungsgrund-lage (s.o.) auf die Ren-tenberechnung bei der Fest-stellung der Rente. 2. durch die Anpassung festgestellter Renten mittels eines durch Gesetz bestimm-ten Koeffizi-enten. Die An-passung hat der Entwicklung der wirtschaftli-chen Leistungs-fähigkeit und der Produktivi-tät usw. Rech-nung zu tragen.	Automatische Neufest-setzung der Renten, so-bald sich der Index der Einzel-handels-preise um mehr als 2,5% ändert.	Alljährliche Neufestsetzung mit Wirkung vom 1. April; der Steige-rungskoeffi-zient wird durch Ver-ordnung fest-gesetzt.	Der Koeffizi-ent (gegen-wärtig = 55), mit dem die Grundrente multipliziert wird, um die angepaßte Rente zu er-halten, wird durch Gesetz festgesetzt.	Automatische Anpassung der Renten, sobald der Index gegen-über dem Basis-index (= 100 am 1.1.1948, 140 am 1.1.1959) um 5% abweicht.	Anpassung der Rente durch gesetzlich festgestellte Zuschläge zu Lasten des Staates.

	Deutschland	Belgien	Frankreich	Italien	Luxemburg	Niederlande
2. Beträge ¹⁾	Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu gleichen Teilen.	Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu gleichen Teilen.	Arbeitgeber etwa 2/3. Arbeitnehmer etwa 1/3.	a. Arbeitgeber (Grundbeiträge) b. Arbeitgeber 2/3. Arbeitnehmer 1/3. (Anpassungsfonds).	Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu gleichen Teilen.	Die Arbeitgeber.

d. Zuschuß des Staates und der Gesellschaften

Das Gesetz

sieht einen Zuschuß aus Haushaltsmitteln zu allen Leistungen, die nicht Leistungen der Altersversicherung sind, vor. Die

jährl. Höhe entspricht dem für 1957 festgesetzten Betrag, der entsprechend der Veränderung der allgemeinen Bemessungsgrundlage angepaßt wird.

Jährliche Zuschüsse des Staates, ferner ein Zuschuß in wechselnder Höhe zu Deckung der Ausgaben, denen keine Beiträge eingeleistet werden, nur für Arbeitslose.

Zuschuß des Staates in Höhe von etwa 25% der Ausgaben.

a. Staat und Gemeinden: 70,8% (Arbeitgeber) und 55% (Angestellte) des feststehenden Teils der Renten.

b. Staat: 50% der Verwaltungskosten (Diensträume und ihre Unterhaltung).

¹⁾ Gemeinsamer Beitragssatz für die Rentenversicherung (Invalidität, Alter und Hinterbliebene).

IV Die Altersversicherung ,

Die Altersversicherung und die Invalidenversicherung gehören - abgesehen von der abweichenden Regelung in Frankreich und Belgien - zusammen. Der Verwaltungsaufbau und die Finanzierungsstruktur entsprechen daher einander. In der Altersversicherung ergeben sich somit von Land zu Land dieselben U n t e r s c h i e d e der O r g a n i s a t i o n s f o r m e n und der M i t t e l a u f b r i n g u n g wie in der Invalidenversicherung. Auch der von der Altersversicherung erfaßte Personenkreis ist mit dem der Invalidenversicherung identisch. Im einzelnen wird deshalb auf die dort vorgenommenen Ausführungen verwiesen ¹⁾. Es sei aber vermerkt, daß es in den Niederlanden neben der Alters- und Invalidenversicherung für die Arbeitnehmer eine gesonderte Altersversicherung gibt, die sich ohne Rücksicht der Berufszugehörigkeit auf die Gesamtbevölkerung erstreckt. Diese wird im Gegensatz zur Alters- und Invalidenversicherung ausschließlich durch Beiträge der Versicherten finanziert. In Belgien, wo die Altersversicherung selbständig ist, verteilen sich die Beiträge jeweils zur Hälfte auf die Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Für die Angestellten müssen die Arbeitgeber hier einen höheren Beitrag leisten. Der Staat gewährt hohe Zuschüsse.

Der Anspruch auf Altersrente wird in den einzelnen Mitgliedstaaten nach u n t e r s c h i e d l i c h e n V o r a u s s e t z u n g e n erworben. Die Bedingungen weichen wegen der v e r s c h i e d e n e n V o r v e r s i c h e r u n g s z e i t e n und B e r e c h n u n g s m e t h o d e n stark voneinander ab. Daraus ergeben sich neben Divergenzen technischer Art U n t e r s c h i e d e in den R e n t e n h ö h e n.

In Frankreich und Belgien wird die Rente nach einem Bezugsarbeitsentgelt und der Anzahl zurückgelegter Ver-

1) Vgl. S. 27 ff der Arbeit.

sicherungsjahre berechnet. In Deutschland, Luxemburg, Italien und den Niederlanden wird sie nach demselben Verfahren ermittelt, das für die Invalidenrente gilt. Damit der Rentenbezugsanspruch eintritt, muß der Antragsteller in Italien und Frankreich das 60. und in den übrigen Ländern das 65. Lebensjahr erreicht haben. Für Frauen wird das festgesetzte Normalalter in Italien und Belgien um fünf Jahre vorverlegt. In den Niederlanden wird die Altersgrenze in der Allgemeinen Altersversicherung allein nach zurückgelegten Versicherungsjahren bestimmt.

V Ansprüche der Hinterbliebenen

Die nach dem Tode eines Mitgliedes der Sozialversicherung entstehenden Ansprüche seiner Hinterbliebenen sind nach den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten unterschiedlich geregelt. Sie stellen entweder abgeleitete Ansprüche des Verstorbenen gegen die einzelnen Sozialversicherungseinrichtungen dar, oder sie sind aufgrund der familienrechtlichen Beziehungen zum Verstorbenen als unmittelbare Rechte der Hinterbliebenen anzusehen. Denn es gibt - außer in den Niederlanden - keine Versicherung, die ausschließlich das Risiko des Ablebens des Ernährers der Familie deckt. Abgesehen von den Niederlanden, wo eine allgemeine Witwen- und Waisenversicherung besteht, gehört die "Hinterbliebenenversicherung" in den anderen Ländern zur Alters- und Invalidenversicherung. Deshalb richten sich der organisatorische Verwaltungsaufbau, die Finanzierung und im wesentlichen auch das Feststellungsverfahren der Leistungen nach den Strukturen der Alters- und Invalidenversicherung. Es wird deshalb im einzelnen hinsichtlich der Unterschiede in den Mitgliedstaaten auf die Ausführungen zur Invalidenversicherung ¹⁾ Bezug genommen, soweit nicht nachfolgend Details erörtert werden.

Gegenstand der Versicherung sind die Leistungen der durch den Todesfall entstandenen Kosten sowie Renten und Beihilfen an die Witwen, Waisen und, im Einzelfall, an nahe Verwandte, wie zum Beispiel in Italien an die Großeltern und Enkelkinder, falls keine anderen Berechtigten Ansprüche haben. Voraussetzung für die Rentenleistungen an Hinterbliebene ist, daß der unterhaltspflichtige Verstorbene während seines Arbeitslebens das Recht auf den Bezug einer Rente erworben hatte. Der Rentenbetrag wird nämlich in den EWG-Ländern - abgesehen von den fixen Beiträgen nach dem allgemeinen System in den Niederlanden -

1) Vgl. S. 27 ff der Arbeit.

nach dem Arbeitsverdienst oder der Rente des verstorbenen Ehegatten berechnet. Deshalb müssen gewisse, je nach Land verschieden lange Vorversicherungszeiten von den Verstorbenen zurückgelegt worden sein, es sei denn, sie waren zum Zeitpunkt ihres Ablebens Rentner.

Berücksichtigt man die ländersweise verschiedenen Berechnungsmethoden und sonstigen Bedingungen,¹⁾ so ergeben sich auch für die Hinterbliebenen der Höhe nach stark v a r i i e r e n d e L e i s t u n g e n . Die Unterschiedlichkeit wird noch größer durch die in den sechs Ländern nach verschiedenen Prozentsätzen gewährten Teilrenten an die Witwen und Waisen. In Frankreich und Belgien gibt es keine Waisenrenten, es werden nur Kindergelder gewährt. In den Niederlanden erhalten besondere Waisenrenten nur die Vollwaisen. In Italien, Deutschland und Luxemburg (Angestellte) sind die Renten für Vollwaisen höher als für Halbwaisen. Die Witwenrente entfällt im Fall der Wiederverheiratung. Dafür wird in Belgien, Deutschland, Italien, Luxemburg und den Niederlanden eine der Höhe nach verschiedene Abfindung gezahlt. Die einmaligen Leistungen zur Deckung der durch den Todesfall entstandenen Kosten sind in den einzelnen Ländern ebenfalls recht verschieden.

Vgl. S. 29 der Arbeit.

VI Die Arbeitsunfall- und Berufskrankheiten-Versicherung

Die Rechtsvorschriften der sechs Mitgliedstaaten über die Versicherungsleistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten sind beinahe einheitlich auf den gleichen Grundsätzen aufgebaut. Stand ursprünglich das Prinzip der individuellen Haftung des Arbeitgebers im Vordergrund, so gilt heute bis auf eine Ausnahme der Grundsatz der kollektiven Haftung der Arbeitgeber im Rahmen des Gesamtsystems der Sozialversicherung. Nur in Belgien, das keine soziale Unfallversicherung kennt, ist der Arbeitgeber für die Arbeitsunfälle jetzt noch persönlich verantwortlich, sofern er seine Haftung nicht vertraglich auf private Versicherungsgesellschaften übertragen hat. Trotz der prinzipiellen Gleichheit der Versicherungen bestehen in den einzelnen Ländern hinsichtlich der O r g a n i s a t i o n erhebliche U n t e r s c h i e d e. Außer in Deutschland, wo die Versicherung auf berufsständischer Grundlage aufgebaut ist, sowie abgesehen von Belgien und Italien, bestehen - unabhängig von den Sondersystemen zum Beispiel für Seeleute usw. - zwei verschiedene Systeme: eines für Industrie und Handel und eines für die Landwirtschaft.

Verwaltet wird die Versicherung ebenfalls von sehr u n t e r s c h i e d l i c h e n E i n r i c h t u n g e n. In Deutschland sind es seit Anfang regionale, nach Gewerbezweigen bestimmte Körperschaften des öffentlichen Rechts, und in Luxemburg ist es eine Vereinigung des öffentlichen Rechts, welche die Geschäfte der Versicherung wahrnehmen. In den Niederlanden sind die regionalen Arbeitsräte und die überregionale Sozialversicherungsbank, alle als Körperschaften des öffentlichen Rechts ausgestattet, für die Durchführung der Unfallversicherung zuständig. In Italien gibt es nur einen einzigen Träger dieser Versicherung, der ebenfalls den Status einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft hat. Nur in Frankreich und Belgien nehmen neben öffentlich-rechtlich

organisierten Einrichtungen, noch privatrechtlich ausgestaltete Institutionen die Verwaltung wahr. In allen Ländern unterliegen die Verwaltungsträger einer hoheitlichen Aufsicht. Auch sind bis auf Belgien in jedem Mitgliedstaat Arbeitgeber und Arbeitnehmervertretungen an der Geschäftsführung verantwortlich beteiligt.

Die Berufsunfall- und Berufskrankheitenversicherung ist in Deutschland, Frankreich, Italien und Luxemburg als Pflichtmitgliedschaft der Arbeitgeber ausgeprägt. In Belgien ist es dem Arbeitgeber überlassen, ob er sich bei einer der zugelassenen Gesellschaften oder der Gemeinschaftskasse gegen die Risiken Arbeitsunfall und Berufskrankheiten versichern, oder ob er hierfür persönlich haften will. Auch in den Niederlanden gibt es eine ähnliche Regelung.

Die von der Versicherung gedeckten Risiken Arbeitsunfall und Wegeunfall werden in den sechs Ländern begrifflich weitgehend gleich bestimmt, wobei allerdings der Wegeunfall je nach Land mehr oder weniger eng definiert wird. Dagegen sind die Voraussetzungen für die Anerkennung einer Berufskrankheit und die Methoden zu ihrer Bestimmung in den EWG-Ländern nicht einheitlich, obwohl alle Rechtsvorschriften die Berufskrankheiten kasuistisch in einer Liste erfassen. Der Grund liegt darin, daß diese Listen nicht in allen Ländern die gleichen Krankheiten enthalten.

In allen Mitgliedstaaten sind im wesentlichen die in abhängigen Arbeitsverhältnissen stehenden Personen leistungsberechtigt. Sie erhalten als Sachleistungen Arzt- und Krankenhausbehandlung, Arznei- und orthopädische Hilfsmittel sowie als Barleistungen Krankengeld und später Renten für sich, ihre Angehörigen oder im Todesfall für ihre Hinterbliebenen. Die Dauer und die Höhe der Leistungen sind - wie in den

bisher behandelten Versicherungszweigen - je nach Land v e r s c h i e d e n . In Deutschland werden die Leistungen teilweise (Krankengeld), in Luxemburg generell von den Krankenkassen, in den anderen Ländern gleich von den Unfallversicherungsträgern gewährt. Grundsätzlich gilt die freie Arzt- und Krankenhauswahl. Nur in Deutschland sind die Unfallverletzten verpflichtet, den von der Berufsgenossenschaft beauftragten Durchgangsarzt, der ein Facharzt sein muß, zu konsultieren, beziehungsweise in Italien sind die Ärzte der J.N.A.I.L. aufzusuchen. Die Geldleistungen werden in jedem Land nach verschiedenen Berechnungsformeln festgestellt. Bei der Rentenberechnung spielt dabei der Grad der Erwerbsminderung eine Rolle. Wird durch den Unfall oder die Berufskrankheit der Tod des den Unterhalt der Familie bestreitenden Ehegatten herbeigeführt, so erhalten der überlebende Ehegatte, die Halb- und Vollwaisen sowie die unterhaltenen Eltern usw. eine je nach Land unterschiedlich hohe Rente. Der Rentenbetrag ist ein Bruchteil der dem Unfallverletzten zu Lebzeiten zustehenden Rente. In allen Ländern ist eine - wenn auch auf verschiedene Weise ausgestaltete - Anpassung der Renten an die Lebenshaltungskosten vorgesehen. Ebenso gibt es in allen Mitgliedstaaten eine berufliche Wiedereingliederung des Unfallverletzten in den Arbeitsprozeß, wozu erforderlichenfalls eine Berufsumschulung gehört.

Die Mittel für die Finanzierung der Versicherung werden bis auf Luxemburg, das einen staatlichen Zuschuß gewährt, in allen Ländern durch Beiträge der Arbeitgeber aufgebracht. Die Beitragssätze richten sich im wesentlichen nach der Gefahrenklasse, der der Betrieb gemäß seiner Produktionsart angehört sowie dem Bruttoarbeitsentgelt der Arbeitnehmer. Die H ö h e d e r B e i t r ä g e ist daher von Land zu Land v e r s c h i e d e n . Als Finanzierungssystem gilt in Deutschland, Belgien (für Berufskrankheiten), Frankreich und den Niederlanden das Umlageverfahren, für Italien und Luxemburg ein Mischsystem zwischen Kapitaldeckungs- und Umlageverfahren.

Tabelle IV - 37a -

Organisation	Deutschland	Belgien	Frankreich	Italien	Luxemburg	Niederlande
1. Träger örtlich	11 Länder, 12 Ausführungsbehörden) 12 Gemeindeunfallversi-	-	Örtliche Kassen der Sozialen Sicherheit.	Provinzhörden der I.N.A.I.L.	-	-
bezirklich	36 Gewerbl. Berufsständisch	Gemeinschaftskassen der Arbeitgeber, Zugelassene Vers.Ges. (Prämien fix), Garantiefonds für nichtversicherte Unternehmen u. in Fällen von Zahlungsunfähigkeit, Fürsorge- u. Hilfskasse f. gültige Arbeitsunfällen).	15 techn. Ausschüsse f. festgelegte Industriezweige (Gesamtstaatl.) Beratung der Zentralkasse der soz. Sicherheit. Sozialversicherungskasse (a.G.) der Landwirtschaft. (Hinterbliebene u. bedürftige Familien).	Bezirkshörden der I.N.A.I.L. 3 Seekassen.	-	22 Arbeitsräte
gesamtstaatlich	Bundesversicherungsamt Überwachung.	-	-	Versicherungsverband für Berufsunfälle.	Versicherungsverband für Berufsunfälle.	Sozialversicherungsbank.
		Unfallberufsgenossenschaften (Bergbau Metall, Eisen u. Stahl). Gemeinschaftskassen der Arbeitgeber, Zugelassene Vers.Ges. (Prämien fix), Garantiefonds für nichtversicherte Unternehmen u. in Fällen von Zahlungsunfähigkeit, Fürsorge- u. Hilfskasse f. gültige Arbeitsunfällen). Zentralkasse Unterstützung der sozialen Sicherheit, Lastenausgleichs fonds für Opfer von Berufskrankheiten, Ausschuss für Arbeitsunfälle beim Sozialministerium usw.				

Berufsunfall- und Berufskrankheitenversicherung in den Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
Tabelle IV - 37b -

	Deutschland	Belgien	Frankreich	Italien	Luxemburg	Niederlande
3. Vertretung	Vorstand und Vertreterversammlung, paritätische Vertretung der Unternehmer u. Arbeitnehmer.		Vertretung der Arbeitnehmer (3/4) und Arbeitgeber (1/4) in den Verwaltungsräten der Lokalkassen. Zentralkasse: 19 Arbeitnehmer- und 8 Arbeitgebervertreter.	Verwaltung unter staatl. Aufsicht. Vertretung der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und der zuständigen Ministerien im Verwaltungsrat der I.N.A.I.L.	Des Staates durch den Präsidenten des Versicherungsvorstands u. seines einen von der Regierung auf Lebenszeit ernannten Beamten. Der Arbeitgeber-in der Generalversammlung ernannt u. von der Regierung, im Vorstand von der Generalversammlung gewählt. Vertreter der Versicherten, paritätisch mit den Arbeitgebervertretern.	Sozialversicherungsbank! An der Verwaltung beteiligt: Arbeitgeber, Arbeitnehmer u. Vertreter der Behörden. Arbeitsräte: Paritätische Vertretung der Arbeitgeber, Arbeitnehmer und der Staaten; Vorsitz von der Krone ernannt. Berufsgenossenschaft: Paritätische Vertretung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer.

Berufsunfall- und Berufskrankheitenversicherung in den Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
Tabelle IV - 37c -

	Deutschland	Belgien	Frankreich	Italien	Luxemburg	Niederlande
Finanzierung	Deckung der	Deckungssy-	Umlagever-	Mischsystem	Mischsystem	Umlagever-
Finanzierungsgrundsätze	Verpflichtungen durch Beiträge; Reservebildung bis zum 3fachen Berufskrankheitsmittl.-jährlichkeit:	stem der privaten Versicherungsge-sellschaften.	fahren.	zwischen Kapitaldeckungs- und Umlagever-fahren. Bil-dung "mathe-matischer" Re-serven in Höhe des jeweiligen Kapitalwerts der Dauer-renten.	zwischen Kapitaldeckungs- und Umlagever-fahren. Bil-dung einer Re-serve bis zum 3fachen des mittleren jährlichen Ausgabenbetrags. Staatliche Leis-tungen: 1/3 der Ausgaben, die aus der Anpassung der Renten an das Referenz-minimum erwach-sen, ferner 50% der Verwaltungs-kosten und der Gebäudeunter-haltung usw.	fahren. Bei der Sozial-versicherungs-bank Bildung einer "General-reserve".
Reserven, Kapitalstärkung	Aus abenbe-trags.Bildung einer Rücklage bis zum 3fa-chen der jährl. Entschädigungs-beträge (Renten).	Umlagever-fahren.				
Beiträge	Arbeitgeber	Arbeitgeber	Arbeitgeber	Arbeitgeber	Arbeitgeber	Arbeitgeber
Beitragspflichtiger.					Arbeitgeber Staat	

VII Familienbeihilfen

Die Einrichtung der Familienbeihilfe darf man nach ihrer Entstehungszeit als jüngsten Zweig der Systeme Sozialer Sicherung betrachten. Die Familienbeihilfen haben je nach den Zielsetzungen in den einzelnen Ländern eine unterschiedliche Bedeutung erfahren. Dies hat sich in den Einrichtungen und Leistungen niedergeschlagen.

In allen Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gibt es ein Allgemeines System, das die Gesamtheit der Arbeitnehmer und zum Teil Selbständige erfaßt. Gleichwohl fallen nach italienischem Recht bestimmte Gruppen von Lohnarbeitern nicht darunter, insbesondere das Hauspersonal und die Heimarbeiter. Dasselbe gilt nach niederländischem Recht für das Hauspersonal. Belgien, Deutschland, Frankreich und Luxemburg gewähren, im Gegensatz zu Italien, auch den Personen, die nicht in einem Arbeitsverhältnis stehen, Familienbeihilfen. In den Niederlanden können nur Selbständige einen derartigen Beihilfeanspruch erheben, die über geringe Einkommen verfügen. Für die in der Landwirtschaft Beschäftigten existiert in Frankreich ein Sondersystem. In den übrigen EWG-Ländern sind sie jeweils dem System der Arbeitnehmer oder dem System der nicht in einem Arbeitsverhältnis Stehenden angeschlossen.

Die Familienbeihilfen werden teils von neu geschaffenen Einrichtungen, teils von bestehenden Institutionen anderer Versicherungszweige verwaltet. Der organisatorische Verwaltungsaufbau ist daher je nach Land verschieden. In Belgien gibt es Familienbeihilfesysteme für Bedienstete des Staates und der Provinzen, für Arbeitnehmer und Selbständige. Die Verwaltungsgeschäfte obliegen örtlichen Zulagenkassen auf Gegenseitigkeit, Sonderkassen für einige Berufsgruppen und einem Landesamt für die Koordinierung der Familienzulagen. In Frankreich sind Träger der Familienzulagen

örtliche Familienbeihilfekassen, die der Einrichtung der Sozialen Sicherheit angegliedert sind sowie eine Landeskasse mit überwiegend finanziellen Aufgaben.

In Deutschland ist nach der Reform des Familienlastenausgleichs im Jahre 1964 die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung mit der Durchführung des Bundeskindergeldgesetzes beauftragt worden. Sie führt die Bezeichnung Kindergeldkasse. Luxemburg hat zwei Ausgleichskassen: eine für Arbeiter und eine für Angestellte. Beide sind nicht selbständig organisiert. Sie sind einmal der Alters- und Invalidenversicherungsanstalt, zum andern der Pensionskasse für Angestellte im nicht öffentlichen Dienst angegliedert. In den Niederlanden zahlen Betriebsverbände die zustehenden Leistungen aus und erheben die Beiträge. Überschüsse und Fehlbeträge zwischen Beitragsaufkommen und Leistungsaufwand werden von der Kindergeldausgleichskasse ausgeglichen. In Italien verwaltet eine Einheitskasse das Institut der Familienbeihilfe.

Die Leistungen sind hinsichtlich ihrer Voraussetzungen und der Höhe stark abweichend.

Einige Länder kennen nur eine einheitliche Beihilfe, in anderen ist eine mehr oder weniger starke Aufgliederung der Leistungen festzustellen. Neben den eigentlichen Familienbeihilfen gibt es in Belgien, den Niederlanden und Luxemburg Geburtshilfen; in Frankreich Mutterschaftsbeihilfe, Beihilfe für die Zeit vor der Geburt, Beihilfe bei Alleinverdienst der Mutter, Ausgleichsentschädigungen, Wohnungsbeihilfen und Umzugskostenbeihilfen.

Für die Gewährung des eigentlichen Familiengeldes genügt nach französischem, italienischem und luxemburgischem Recht das Vorhandensein unterhaltsberechtigter Kinder. Es kommt nicht auf die Blutsverwandtschaft, die

eheliche Abstammung oder die rechtliche Gleichstellung eines außerehelichen Kindes mit einem ehelichen an, wie es in anderen Gesetzesbestimmungen gefordert wird. Die Altersgrenzen, bis zu denen ein Anspruch auf Familienbeihilfen für Kinder besteht, ist in den einzelnen Ländern ziemlich unterschiedlich. Das Höchstalter ist jedoch in jedem Land für Kinder, die sich in einer Schul- und Berufsausbildung befinden sowie für solche, die wegen körperlicher oder geistiger Gebrechen außerstande sind, sich selbst zu unterhalten, heraufgesetzt.

In Belgien, den Niederlanden, Italien und Luxemburg wird vom ersten, in Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland vom zweiten Kind an Familienbeihilfen gewährt. Die Sätze sind in Belgien, den Niederlanden, Luxemburg und neuerdings in Deutschland progressiv und je nach Land unterschiedlich. In Italien sind die Beiträge von der Anzahl der Kinder abhängig. Nach dem französischen System ist die Beihilfe nur bis zum dritten Kind progressiv. Danach erhöhen sich die Sätze um einen gleichbleibenden Betrag. Insgesamt gesehen sind aber die Leistungen in den EWG-Ländern der Höhe nach so verschieden, daß die Kindergelder, die für die Familien gleicher Kopffzahl gewährt werden, von einem Land zum anderen bis zum Dreifachen variieren können.

Die Mittel für die Familienbeihilfen werden, mit Ausnahme von Deutschland, durch Beiträge der Arbeitgeber aufgebracht. In den einzelnen Ländern unterscheiden sich die Beitragsätze recht erheblich.

In Deutschland trägt seit dem Neuregelungsgesetz vom 14. April 1964¹⁾ der Staat die gesamten Kosten der Familienleistungen, während in Belgien und Luxemburg vom Staat unterschiedlich hohe Zuschüsse geleistet werden.

1) BGBl. Teil I 1964, S. 265.

VIII Soziale Sicherung für den Fall der Arbeitslosigkeit

Die Arbeitslosenversicherung ist noch nicht in allen Mitgliedstaaten Bestandteil der Sozialen Sicherung. In Frankreich und Luxemburg kennt das Gesetz nur die Arbeitslosenhilfe. Diese wird in Frankreich durch Leistungen eines tarifvertraglichen Zusatzsystems der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen ergänzt. In Deutschland und den Niederlanden gibt es neben der Arbeitslosenversicherung die Arbeitslosenfürsorge.

Die Aufgaben der Sozialen Sicherung für den Fall der Arbeitslosigkeit werden in den einzelnen Ländern von unterschiedlichen Verwaltungen eingerichtet und wahrgenommen. Es ist in diesem Versicherungszweig zwar die Tendenz zu einem zentralistischen Verwaltungsaufbau feststellbar, doch sind die einzelnen Versicherungsträger auch hier geografisch stark untergliedert.

Gegenstand der Versicherung ist in erster Linie, materiellen Schutz zu gewähren, und zwar bei unfreiwilligem Verlust einer Beschäftigung wegen Mangel an Arbeit und bei Kurzarbeit. Daneben gehört zu den Aufgaben dieses Versicherungszweiges, dem Arbeitslosen freie Arbeitsstellen zu vermitteln.

Die Voraussetzungen für die Leistungsgewährung werden von beinahe den gleichen Erwägungen bestimmt. Sie unterscheiden sich untereinander jedoch durch den Umfang. Der Arbeitslose muß während einer bestimmten Zeit, die in den einzelnen Ländern verschieden lang ist, gegen Arbeitslosigkeit versichert gewesen sein. Die Höhe der Unterstützung wird im Verhältnis zum bezogenen Lohn nach verschiedenen Grundsätzen und Bemessungsgrenzen errechnet oder wie in Italien und Frankreich aufgrund einer Tabelle pauschal festgesetzt. Die Unterstützungssätze

v a r i i e r e n in den einzelnen Ländern z w i -
s c h e n 35 % und 90 %; auch die L e i s t u n g s -
d a u e r i s t u n t e r s c h i e d l i c h .

Die Arbeitslosenfürsorge wird ausschließlich aus Mitteln
der öffentlichen Hand, die Arbeitslosenversicherung
durch Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer finan-
ziert. Nur in Italien tragen die Arbeitgeber die Lasten
allein. In Belgien und den Niederlanden leistet der
Staat regelmäßig Zuschüsse. Er finanziert in Italien
auch die außerordentliche Arbeitslosenhilfe, die ge-
wissen Arbeitnehmergruppen gewährt wird, denen die nor-
malen Leistungen der Arbeitslosenversicherung nicht zu-
stehen, weil bestimmte Voraussetzungen nicht erfüllt
sind. Die B e i t r a g s s ä t z e der Arbeitgeber
und Arbeitnehmer sind von Land zu Land u n t e r -
s c h i e d l i c h .

C Die Harmonisierung der nationalen Sicherungssysteme in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

I Definition des Begriffes "Harmonisierung"

Der Begriff Harmonisierung ist im EWG-Vertrag nirgends definiert ¹⁾. Er wird aber bei der Diskussion über die Durchführung der Vertragsziele immer wieder verwandt. Es ist daher angebracht, auf die Bedeutung dieses Begriffes einzugehen.

"Harmonisierung" umgrenzt ebenso wie die Begriffe "Angleichung" (Art. 3 b, 27, 100, 117, Abs. 1), "Abstimmung" (117 Abs. 2), "Vereinheitlichung" (Art. 112) und "Koordinierung" (Art. 40, 41, 54, 56, 57) einen Vorgang oder eine Technik des Oberbegriffes "Integration" ²⁾. Diese kann man mit "Verschmelzung" ³⁾ oder "Zusammenfügen" ⁴⁾ mehrerer selbständiger Gebilde zu einer Einheit umschreiben. Damit sind die "Harmonisierung" sowie die anderen Begriffe in eine konkrete umfassende Aufgabenstellung eingeordnet. Es bleibt aber das Wesensmerkmal der einzelnen Begriffe unbestimmt. Einige Autoren versuchten, aus der unterschiedlichen Wortwahl ein Unterscheidungscharakteristikum herzuleiten ⁵⁾. Eine rein

1) Vgl. Caesar, a.a.O., S. 227; Lochner, Was bedeuten die Begriffe Harmonisierung, koordinierung und Gemeinsame Politik in den Europäischen Verträgen, in "Zeitschrift für Staatswissenschaften" 1962, S. 49; Roche, Was heißt "Harmonisierung"?, in "Integration" 1959, S. 5.

2) Vgl. Lochner, a.a.O., S. 36.

3) Jentz, Soziale Sicherheit innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1960, S. 26.

4) Vgl. Lochner, a.a.O., S. 36.

5) Vgl. Nederhorst, Bericht im Namen des Sozialausschusses über die soziale Harmonisierung, Arbeitsdokument des Europäischen Parlamentes Nr. 37 1961-1962 3 - 5; Wohlfart-Verling, a.a.O., Ann. 4 zu Art. 100; Campbell and Thompson, Common Market Law, London 1962, S. 255.

sprachliche Gegenüberstellung der einzelnen Begriffe läßt aber eine prinzipielle Unterscheidung zwischen ihnen nicht zu ¹⁾. Man wird vielmehr nach heute herrschender Meinung alle diese im Vertrag verwandten Begriffe als Synonyme eines Integrationsvorganges betrachten müssen, der nicht durch die Wortwahl, sondern durch den Zweck der jeweiligen Normen in Verbindung mit der zu integrierenden Materie inhaltlich bestimmt wird ²⁾.

Bei dieser Betrachtungsweise erhält der Begriff "Harmonisierung" seine konkrete Ausgestaltung jeweils vom zu regelnden Einzelfall her. Die Harmonisierung zielt ihrem Wesen nach darauf hin, störende Unterschiede des Ausgangszustandes zu beseitigen oder zu verringern ³⁾. Die Gradabstufung des Notwendigen ist hierbei aus den Zielen des Vertrages und aus den näheren Umständen des anzuleichnenden Sachgebietes abzuleiten.

Danach bedeutet die Harmonisierung der Sozialen Sicherheit rein begrifflich nur die Beseitigung von Dissonanzen, die Ausschaltung von allem, was stört oder stören könnte ⁴⁾. Denn die soziale Harmonisierung ist kein Selbstzweck und kein materielles Ziel des EWG-Vertrages ⁵⁾.

1) Vgl. Lochner, a.a.O., S 48.

2) Vgl. Lochner, a.a.O., S. 35 ff; Schmidt R., Zu den rechtlichen Grundfragen des gemeinsamen Marktes, Karlsruhe 1962, S. 16 ff; Strauss, Fragen der Rechtsangleichung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften, in "Schriften des Instituts für ausländisches und internationales Wirtschaftsrecht," Bd. 9, Frankfurt 1959, S. 18; Grisoli, The impact of the European Economic Community on the movement for the unification of law; in "Law and contemporary problems", A Quarterly published by the Duke University School of Law, USA, 1961, S. 418 f.

3) Vgl. Lochner, a.a.O., S. 54.

4) Vgl. Erdmann-Rosoux, a.a.O., S. 243; Cannella, a.a.O., S. 230 ff.

5) Vgl. Jung, Zum Problem der Angleichung der Sozialversicherungssysteme im Raum der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1962, S. 152 f.

Sie ist zwar in das globale sozialpolitische Ziel des Vertrages, die Lebenshaltung zu heben, eingeordnet. Die Verwirklichung dieses Zieles soll aber nach der Gesamtkonzeption des Vertrages im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklung erfolgen ¹⁾. Demnach kann die Harmonisierung der Leistungen und Systeme der Sozialen Sicherheit nicht als eine Vereinheitlichung ²⁾ ("Deckungsgleichheit") der einzelnen Sicherungssysteme aufgefaßt werden, wie dies zum Teil auf der Brüsseler Konferenz über die soziale Sicherheit ³⁾ vorgetragen wurde ⁴⁾. Sie ist vielmehr als eine gegenseitige Abstimmung im Sinne materieller gleicher Wirkungen zu verstehen ⁵⁾, nicht aber als eine formelle Gleichheit der Regelungen ⁶⁾, wobei die Gleichwertigkeit im Zusammenhang mit den Lebensbedingungen in jedem Land der Gemeinschaft zu sehen ist. Sie ist eine Beseitigung aller nationalen Abweichungen, welche die gemeinsamen allgemeinen Grundsätze und die sich daraus ergebenden Folgerungen nachteilig beeinflussen ⁷⁾. Es soll

1) Vgl. Jung, a.a.O., 1962, S. 152 f; Erdmann, Probleme Harmonisierter Sozialpolitik, in "Die EWG als Sozialgemeinschaft", Köln 1964, S. 37; Erdmann-Rosoux, a.a.O., S. 243.

2) Vgl. Cannella, a.a.O., S. 230; Levi-Sandri, Definition der "Harmonisierung" auf sozialpolitischem Gebiet, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1964, S. 44.

3) Vgl. S. 5 der Arbeit.

4) Vgl. Veillon, a.a.O., S. 199 ff, insb. 204, 208, 210, 212; Jung, a.a.O., 1962, S. 153; Deutsches Industrieinstitut, Die soziale Harmonisierung in der EWG, Heft 4, Köln 1964, S. 6, 7; Müller, a.a.O., S. 35 ff; Groeben-Boeckh, a.a.O., Vorbem. 2 zu Art. 117.

5) Vgl. Caesar, a.a.O., S. 227; Groeben-Boeckh, a.a.O., Vorbem. 2 zu Art. 117; Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 6 zu Art 48; Erdmann, a.a.O., in "Die EWG als Sozialgemeinschaft", S. 37; Alexander, a.a.O., Sp. 597 - 598; Müller, a.a.O., S. 39; so auch Veillon, a.a.O., S. 221.

6) Vgl. Everling, Einzelheiten der Regelung der selbständigen beruflichen Tätigkeit im Gemeinsamen Markt, in "Der Betriebsberater" 1958, S. 860.

7) Vgl. Cannella, a.a.O., S. 231; Erdmann-Rosoux, a.a.O., S. 248.

eine gemeinschaftliche Ausrichtung geschaffen werden, die eine Auseinanderentwicklung der nationalen Sicherungssysteme verhindert, dagegen ein allmähliches Zusammenwachsen fördert ¹⁾.

1) Meinhold bezeichnete diese Art Annäherung als "Pilot-System", vgl. Meinhold, Möglichkeiten einer Harmonisierung der Leistungen der Sozialen Sicherheit, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. I, Brüssel 1962, S. 725.

II Die Rechtsgrundlagen für eine Harmonisierung der nationalen Sicherungssysteme im EWG-Vertrag

Nach dieser Deutung des Begriffes "Harmonisierung" ist zu untersuchen, in welchen Grenzen und in welcher Weise die Vorschriften des EWG-Vertrages eine Angleichung der nationalen Sicherungssysteme ermöglichen. Damit hängt eng die Frage zusammen, wer in der Gemeinschaft für die Wahrnehmung einer sozialen Harmonisierung zuständig ist, die Gemeinschaft selbst oder die Mitgliedstaaten allein oder beide gemeinsam. Die dadurch gestellte Aufgabe führt zugleich in eines der schwierigsten und bedeutendsten Probleme, die vom EWG-Vertrag gestellt werden. Es ist das Problem der Rechtsharmonisierung. Die Rechtsangleichung hat zwar nach den im Vordergrund stehenden Bestrebungen der Angleichung von Wirtschaft und Wirtschaftspolitik eine Hilfsfunktion zu erfüllen. Sie ist aber eines der juristischen "Instrumente" zur Erreichung der Vertragsziele. "Sie ist das Prinzip einer stufenweise progressiven Rechtsangleichung, soweit dies für das ordnungsgemäße Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlich ist" ¹⁾ (Art. 3 h, 100 ff.).

Der Grad und die Notwendigkeit der Rechtsangleichung richten sich nach dem jeweils zu harmonisierenden Rechtsgebiet. Dementsprechend enthält der Vertrag von Rom neben den allgemeinen, in Art. 3 h und Art. 100 ff aufgestellten Rechtsangleichungspostulaten eine Reihe von Bestimmungen, die diese Frage für Spezialbereiche behandeln ²⁾.

1) Schmidt R., Rechtliche Grundfragen, a.a.O., S. 16 ff.

2) Vgl. z.B. Art. 27; 54 Abs. 3 g; 56 Abs. 2; 66 usw. des EWG-Vertrages.

1) Die Sozialvorschriften der Artikel 117 ff

Für die Frage einer Harmonisierung der nationalen Sicherungssysteme der sechs Länder ist in erster Linie von der positiv - rechtlichen Regelung der Art. 117 ff auszugehen. Sie beinhalten unter dem Oberbegriff "Die Sozialpolitik" in den Art. 117 - 122 die als "Sozialvorschriften" bezeichneten Regelungen des Vertrages. Aus diesem Grund kommt ihnen für die Fixierung der Vertragsziele und der Vertragspolitik auf diesem Gebiet besondere Bedeutung zu. Sie sind gegenüber allgemein gehaltenen "Angleichungsbestimmungen" des Vertrages als "leges speciales" zu betrachten ¹⁾, soweit nicht Einzelgebiete wie zum Beispiel die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in den Artikeln 48 - 51 eine speziellere Ausgestaltung erfahren haben.

Als Ausgangsüberlegung ist schon der Ort, den die Art. 117 - 122 im Vertragswerk einnehmen, für die anzustellende Untersuchung von Interesse. Er befindet sich im Dritten Teil, der die gesamte "Politik der Gemeinschaft" regelt. Ihm voraus gehen im Ersten Teil die "Grundsätze" und im Zweiten Teil die "Grundlagen der Gemeinschaft". Der Dritte Teil enthält neben konkreten Bestimmungen, nach denen die Gemeinschaft ihre Aufgaben zu erfüllen hat ²⁾, gewisse Ziele der Politik der Gemeinschaft, die noch nicht zu verpflichtenden Vertragsbestimmungen konkretisiert sind ³⁾. Unter diesem Gesichtspunkt sind die Art. 117 ff zu interpretieren. Dabei zeigt schon ein erster Überblick, daß Art. 117 selbst eine allgemeine Richtlinie ⁴⁾, "eine Mischform von Präambel

1) Vgl. Schmidt R. a.a.O., S. 550, 557.

2) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., S. 236.

3) Vgl. Schmidt R. a.a.O., S. 550.

4) Vgl. Groeben-Boeckh, a.a.O., S. 447; Hasse, Die Krankenversicherung und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, in "Die Ersatzkasse" 1961, S. 233; Caesar, a.a.O., S. 228; Biskup, Die Sozialvorschriften des Vertrages über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, in "Die Sozialversicherung" 1957, S. 341, 343; Jantz, a.a.O., S. 27, 1960; Mellwitz, Die sozialpolitischen Vorschriften der Verträge über

und allgemeiner Einleitungsbestimmung" ¹⁾ enthält, die im Zusammenhang mit Art. 118 (Förderung der Zusammenarbeit) steht. Die übrigen Bestimmungen dieses Titels enthalten in sich abgeschlossene Einzelpunkte, wie den Grundsatz der Lohngleichheit von Mann und Frau (Art. 119), die Behandlung der bezahlten Freizeit (Art. 120), die Möglichkeit der Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit an die Kommission (Art. 121) und die Pflicht zur Berichterstattung der Kommission über die Entwicklung der sozialen Lage in der Gemeinschaft (Art. 122).

Betrachtet man diese Bestimmungen im einzelnen, dann ergibt sich folgendes: In dem Eingangsartikel 117 kommt zum Ausdruck, daß sich die Mitgliedstaaten bewußt sind, "auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen hinzuwirken und dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen" (Abs. 1). Des weiteren sind die Mitgliedstaaten der Meinung, "daß sich eine solche Entwicklung sowohl aus dem der Abstimmung der Sozialordnungen begünstigenden Wirken des Gemeinsamen Marktes als auch aus dem in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren sowie aus der Angleichung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergeben wird" (Abs. 2).

Aus diesem Wortlaut läßt sich keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Harmonisierung des Rechts der Sozialen Sicherheit begründen ²⁾. Das ergibt sich schon

die Europäische Wirtschafts- und Atomgemeinschaft, in "Die Angestelltenversicherung" 1958, S. 146.

1) Jantz, a.a.O., 1960, S. 27.

2) Vgl. Wohlfahrt-Leverling, a.a.O., Anm. 1 ff zu Art. 118; Groeben-Boeckh, a.a.O., Anm. 7 zu Art. 117; Jung, a.a.O., 1962, S. 152; Knolle, a.a.O., in "Bundesarbeitsblatt" 1957, S. 490; Schmidt A., a.a.O., S. 551; Hug, -Die Sozialgesetzgebung in den Bundesstaaten und in den überstaatlichen europäischen Gemeinschaften, Zürich 1960, S. 33 f; Knolle, Sozialpolitische Aufgaben der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in "Tagungsbericht der Gesellschaft für Versicherungs-wirtschaft und -gestaltung", Bielefeld 1958, S. 79, 84 ff; Dörr, Die allgemeine Sozialpolitik in der EWG und ihre Auswirkungen auf die Gestaltung der Sozialen Sicherheit, in "Tagungsbericht der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung", Bielefeld 1960, S. 13 ff; Gieser, a.a.O., S. 20.

aus Abs. 1.. Sein Sinngehalt gibt nur eine Erwartung der Mitgliedstaaten wieder. Danach soll die wirtschaftliche Vereinigung mit ihrer Freizügigkeit und zu erwartenden Produktivitätszunahme der Einzelwirtschaften eine Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen herbeiführen und dadurch ihre Angleichung auf einem höheren Niveau v o n s e l b s t erfolgen ¹⁾. Eine Verpflichtung zu einer gemeinsamen Sozialpolitik folgt daraus nicht. Aus Absatz 2, der sich auf Absatz 1 bezieht, läßt sich ebenfalls ein solcher Schluß nicht ableiten. Er bringt noch eindeutiger als Absatz 1 zum Ausdruck, daß eine sozialpolitische Angleichung der Mitgliedstaaten durch das Wirken des Gemeinsamen Marktes begünstigt wird ²⁾. Aber auch die beiden anderen in Art. 117 Abs. 2 genannten und für eine Angleichung in Betracht kommenden förderlichen Elemente - die "in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren" sowie die "Angleichung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften" - setzen keine unmittelbare Zuständigkeitsbefugnis ³⁾. Auch ihnen fehlt ein bestimmter, die Verbindlichkeit auslösender Moment, der im Vertrag näher gekennzeichnet sein müßte. Vielmehr sind diese Bestimmungen nach der Entstehungsgeschichte und dem Wortlaut lediglich als ein Hinweis auf "harmonisierungsfreundliche" Methoden und Gesichtspunkte des EWG-Vertrages zu betrachten ⁴⁾. Denn unter den "in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren" (vgl. Art. 117 Abs. 2) sind wohl alle

1) Vgl. Groeben-Boeckh, a.a.O., Anm. 1 d zu Art. 117; Jung, a.a.O., 1962, S. 153; Hasse, a.a.O., S. 234; Schmidt R., a.a.O., S. 551; Kersten, a.a.O., S. 8; Alexander, a.a.O., Sp. 594, 595; Knolle, a.a.O., in "Bundesarbeitsblatt" 1957, S. 491; IAA, Das Wesen der Sozialen Sicherheit, a.a.O., S. 144; a.A. EWG-Kommission, vgl. Meenzen, Sind Nivellierung und Superbürokratie europäisches Schicksal?, in "Der leitende Angestellte" 1962 S. 184.

2) Vgl. Hasse, a.a.O., S. 234.

3) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 2 zu Art. 117; Groeben-Boeckh, a.a.O., Anm. 1 a zu Art. 117.

4) Vgl. Schmidt R., a.a.O., S. 551.

die Verfahren gemeint, welche auf die Formung der Sozialordnungen u n m i t t e l b a r Einfluß haben können. Dies sind insbesondere die Art. 48 - 51 (Freizügigkeit der Arbeitnehmer), Art. 118 (Förderung einer engen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in sozialen Angelegenheiten) und die Art. 123 - 128 (Schaffung eines Europäischen Sozialfonds) ¹⁾. All diesen Verfahren ist eigentümlich, daß sie zwar dem Schutze der Arbeitnehmer dienen, jedoch - wie noch zu zeigen sein wird - keine Befugnis verleihen, die Sozialordnungen der Mitgliedstaaten **generell** zu harmonisieren. Der in Art. 117 Abs. 2 enthaltene Hinweis auf "die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften" bezieht sich auf die Art. 100 - 102 ²⁾. Er schafft nicht die Grundlage für eine spezifisch eigenständige "Sozialharmonisierung". Sein Charakter ist - wie die später folgende Untersuchung verdeutlichen wird - ausgesprochen wettbewerbsbezogen ³⁾ und keineswegs ausschließlich sozialpolitischer Natur.

In Art. 117 kommt demnach vordergründig ein doppelter Sinn zum Ausdruck: Es sind dies die Ansichten der Mitgliedstaaten, einmal den sozialen Fortschritt durch das begünstigende Wirken des Gemeinsamen Marktes zu fördern und überdies einen unverfälschten Wettbewerb zu erreichen und zu sichern ⁴⁾. Bei Berücksichtigung dieses vorwiegend auf wirtschaftliche Gesichtspunkte ausgerichteten Inhalts wird der Begriff "Angleichung" in Art. 117 auch klar. Die Angleichung der "Lebens- und Arbeitsbedingungen auf dem Wege des Fortschritts" oder die "Abstimmung der Sozialordnungen" ist zwar als sozialpolitische Zielsetzung im Vertrag enthalten. In Art. 117 soll die Harmonisierung

1) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 2 zu Art. 117; Groeben-Boeckh, a.a.O., Anm. 5 zu Art. 117.

2) Vgl. Groeben-Boeckh, a.a.O., Anm. 6 zu Art. 117; Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 2 zu Art. 117.

3) Vgl. Schmidt R., a.a.O., S. 551.

4) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 1 - 3 zu Art. 117; Hasse, a.a.O., S. 202; Groeben-Boeckh, a.a.O., Anm. 1 d und 6 zu Art. 117; Schmidt R., a.a.O., S. 551.

aber in erster Linie wirtschaftlichen Zwecken, vornehmlich dem Schutze des Wettbewerbs dienen ¹⁾.

Diese Gesetzesinterpretation des Art. 117 wird erhärtet durch die eingangs erwähnten ²⁾ Erörterungen der sozialpolitischen Vorschriften anlässlich der Verhandlungen zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Damals wurden für eine Angleichungsnotwendigkeit ausschließlich wirtschaftspolitische und nicht sozialpolitische Gründe angeführt ³⁾. Hierbei stand die französische Auffassung, welche die Soziallasten als künstliche Kostenfaktoren ansah, der deutschen Meinung, die von standortbedingten Kosten ausging, gegenüber. Die französische Delegation verlangte die Angleichung der Soziallasten als wettbewerbsverfälschenden, künstlichen Kostenfaktor vor Inkrafttreten der wirtschaftlichen Integration, während die Vertreter der Bundesrepublik eine Angleichung der natürlichen Entwicklung des Gemeinsamen Marktes überlassen wollten ⁴⁾. Die deutsche Auffassung konnte sich bei den Vertragsverhandlungen weitgehend durchsetzen. Trotzdem weist der Wortlaut des Art. 117 darauf hin, daß letztlich in dieser Frage ein Kompromiß geschlossen wurde ⁵⁾. Die Formulierung des Gesetzestextes läßt erkennen, daß beide Auffassungen zum Ausdruck kommen.

1) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 1 zu Art. 117; Groeben-Boeckh, a.a.O., Vorbem. 5 und 6 zu Art. 117 ff.

2) Vgl. S. 4 der Arbeit.

3) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Vorbem. 3 - 6 zu Art. 117 ff; Groeben-Boeckh, a.a.O., Vorbem. 3 und 4 zu Art. 117 ff; Kastner, a.a.O., S. 74 f.

4) Vgl. Europäische Gemeinschaften - Kommission, Aktionsprogramm, a.a.O., Ziff. 46; Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Vorbem. 3 - 6 zu Art. 117 ff; Hug, a.a.O., S. 32; Dörr, a.a.O., S. 25; Knolle, a.a.O., in "Bundesarbeitsblatt" 1957, S. 488 ff.

5) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 3 zu Art. 117; Knolle, a.a.O., in "Bundesarbeitsblatt" 1957, S. 488 ff; Jung, a.a.O., 1962, S. 153.

Das Ergebnis, wonach aufgrund Art. 117 die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, ihre nationalen Sozialversicherungssysteme eigenständig zu harmonisieren, wird auch nicht durch Art. 118 in Frage gestellt. Diese im Zusammenhang mit Art. 117 zu betrachtende Vorschrift ¹⁾ bekräftigt vielmehr implizite die bei den EWG-Ländern verbliebene Kompetenz auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit, da sie den Organen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auf diesem Sektor keine unmittelbare Befugnis zur Harmonisierung einräumt ²⁾. Nach dem ausdrücklichen Wortlaut ist die EWG-Kommission auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit auf eine, die enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördernde, u n v e r b i n d l i c h e Tätigkeit im Rahmen der allgemeinen Ziele beschränkt ³⁾. Zu diesem Zweck kann sie in Verbindung mit den EWG-Ländern nur "durch Untersuchungen, Stellungnahmen und die Vorbereitung von Beratungen tätig" werden (Art. 118 Abs. 2). Dies gilt bei allen Problemen, die nationalen oder internationalen Organisationen gestellt sind. "Gegen den Willen des betroffenen Mitgliedstaates kann demnach kein grundlegender Eingriff in die Sozialordnung durchgesetzt werden" ⁴⁾. Somit ist in Art. 118

1) Vgl. Schmidt R., a.a.O., S. 550.

2) Vgl. Jantz, a.a.O., 1960, S. 27; Schmidt R., a.a.O., S. 552; Knolle, a.a.O., in "Bundesarbeitsblatt" 1957, S. 49 f; Knolle, Gibt es Konsultations- und Stillhaltepflichten der Mitgliedstaaten gegenüber der EWG im sozialen Bereich, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1963, S. 201 ff (204).

3) Vgl. Biskup, Die Sozialbestimmungen des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in "Recht der Arbeit" 1957, S. 457 ff; Jantz, a.a.O., 1960, S. 27; Jung, a.a.O., 1962, S. 156; Natzel, a.a.O., S. 129; Petrilli, Die Sozialpolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1961, S. 73; Levi-Sandri, a.a.O., in "Sozialer Fortschritt" 1961, S. 196; Hasse, a.a.O., S. 234; Caesar, a.a.O., S. 228; Knolle, a.a.O., in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1963, S. 201.

4) Schmidt R., a.a.O., S. 552.

allenfalls ein Annäherungsgebot für die einzelnen Mitgliedstaaten bei der Regelung sozialpolitischer Fragen zu erblicken ¹⁾.

Daß durch die Art. 117 und 118 weder die Mitgliedstaaten noch die Organe der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu einer generellen Harmonisierung der Sozialbestimmungen verpflichtet sind, ergibt sich auch aus Art. 119, der das gleiche Entgelt für Männer und Frauen regelt. In ihm ist die einzige konkrete Verpflichtung des Vertragsabschnittes "Sozialvorschriften" enthalten ²⁾. Daraus folgt, daß mit den Art. 117 und 118 keinerlei Verpflichtungen beabsichtigt wurden, da sonst die Vertragspartner diese dem Art. 119 unmittelbar vorangehenden Gesetzesbestimmungen in einer ähnlich verbindlichen Form gefaßt hätten. Dies macht noch ein Hinweis auf den Titel II (Wirtschaftspolitik) klarer. Hier sind, anders als im Bereich der Sozialpolitik, den Organen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft mannigfaltige Rechte, beziehungsweise den Mitgliedstaaten Verpflichtungen in erkennbarer Weise auferlegt worden. Das ergibt sich einmal aus dem Wortlaut der einzelnen Vorschriften, wie zum Beispiel aus Art. 103 Abs. 2 und 3, Art. 105, 107 Abs. 2 usw., aber auch aus der Struktur des EWG-Vertrages insgesamt ³⁾.

Zuweilen wird in Art. 121 eine Rechtsgrundlage für ein Eingreifen des EWG-Ministerrats, beziehungsweise der EWG-Kommission in die Sozialordnungen der Mitgliedstaaten erblickt ⁴⁾. Es wird die Auffassung vertreten, daß der

1) Vgl. Knolle, a.a.O., in "Bundesarbeitsblatt" 1957, S. 491; derselbe, a.a.O., in "Deutsche Versicherungszeit-schrift" 1963, S. 203.

2) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 1 zu Art. 119; Groeben-Boeckh, a.a.O., Anm. 2 zu Art. 119; Natzel, a.a.O., S. 136.

3) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 1 zu Art. 118.

4) Vgl. Levi-Sandri, a.a.O., in "Sozialer Fortschritt" 1961, S. 196; Natzel, a.a.O., S. 135, 136; Biskup, a.a.O., in "Die Sozialversicherung" 1957, S. 341 ff; derselbe, a.a.O., in "Recht der Arbeit" 1957, S. 457 ff.

Rat, wenn auch nur durch einstimmigen Beschluß, der Kommission Aufgaben zur Durchführung gemeinsamer sozialpolitischer Maßnahmen übertragen kann ¹⁾. Diese Argumentation entspricht dem Gesetzeswortlaut. Sie läßt jedoch nicht den Schluß zu, daß durch diese Vorschrift eine Eingriffsmöglichkeit supranationaler Organe auf souveränitätsrechtlich geschützte Aufgabengebiete der EWG-Länder gegeben sei. Vielmehr kann sich diese Vorschrift nur auf die Durchführung von zuvor - durch Abkommen usw. - festgelegten Maßnahmen beziehen und nicht auf die Festlegung dieser Maßnahmen selbst ²⁾. Für diese Annahme spricht wesentlich, daß es sich bei Art. 121 ausschließlich um die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben handelt ³⁾. Der Zweck dieser Vorschrift besteht darin, die Entstehung von zwischenstaatlichen Sonderverwaltungen auf sozialpolitischem Gebiet möglichst zu vermeiden ⁴⁾. Damit kann in Art. 121 keine Rechtsgrundlage für eine überstaatliche Einflußnahme auf die nationalen Sicherungssysteme angenommen werden.

Blickt man auf die bisherigen Untersuchungsergebnisse zurück, so ist festzustellen, daß die Art. 117 - 122 eine Rechtsangleichung der nationalen Sicherungssysteme nicht zulassen. Den Mitgliedstaaten ist hiernach auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit die volle Souveränität verblieben. Ihre Handlungsfreiheit ist gemäß Art. 118 lediglich durch ein "Annäherungsgebot" tangiert. Den Organen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist nur

1) Vgl. Levi-Sandri, a.a.O., in "Sozialer Fortschritt" 1961, S. 196.

2) Vgl. Biskup, a.a.O., in "Die Sozialversicherung" 1957, S. 343; derselbe, a.a.O., in "Recht der Arbeit" 1957, S. 462; Caesar, a.a.O., S. 228; Schmidt R. a.a.O., S. 552.

3) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 1 zu Art. 121; Groeben-Boeckh, a.a.O., Anm. 2 zu Art. 121; Schmidt R., a.a.O., S. 552.

4) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 1 zu Art. 121.

die Möglichkeit gegeben, durch unverbindliche Untersuchungen, Stellungnahmen und durch Vorbereitung von Beratungen die sozialpolitische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.

2) Die Bedeutung der Artikel 100 bis 102
für eine Harmonisierung

Bei diesem wenig ergiebigen Ergebnis der Sozialvorschriften des Vertrages empfiehlt es sich zu prüfen, ob eine generelle "Sozialharmonisierung" nicht über die allgemeine Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften gemäß Art. 100 - 102 erreicht werden kann, worauf in Art. 117 Abs. 2 verwiesen wird ¹⁾.

Diese Bestimmungen sehen eine Angleichungsmöglichkeit derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften vor, die auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes unmittelbar einen negativen Einfluß ausüben oder eine Verzerrung des Wettbewerbs herbeiführen. Damit sind die Art. 100 - 102 gegenüber der grundlegenden Bestimmung über die Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften in Art. 3 h spezieller gefaßt, da hiernach nur ein ordnungsgemäßes Funktionieren des Gemeinsamen Marktes garantiert werden soll. Trotzdem haben die Art. 100 ff und Art. 3 h ein gemeinsames Ziel, nämlich einen weitgehend unbeschränkten Wirtschaftsverkehr im EWG-Raum zu gewährleisten. Die in diesen Vorschriften angestrebte Rechtsangleichung erfolgt demnach nie zum Selbstzweck ²⁾.

1) Vgl. S. 50 der Arbeit und Hasse, a.a.O., S. 233; Kastner, a.a.O., S. 74.

2) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 1 zu Art. 100; Schmidt R., Rechtliche Grundfragen, a.a.O., S. 17; Lochner, a.a.O., S. 49 ff; Gamm, Angleichung des Wettbewerbsrechtes in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in "Neue Juristische Wochenschrift" 1960, S. 2127 ff.

Um feststellen zu können, welche Verwaltungs- und Rechtsvorschriften in Art. 100 - 102 gemeint sind, die sich direkt auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken, ist von dem nicht näher bestimmten Begrenzungsmerkmal "unmittelbar" auszugehen. Denn bei strenger Wortinterpretation wirken nahezu alle Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten auf das Wirtschaftsleben und damit auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes ein ¹⁾. Es kann aber nicht der Zweck der Art. 100 - 102 sein, alle irgendwie die Wirtschaftsvorgänge berührenden Bestimmungen, nur weil sie in den einzelnen Mitgliedsländern unterschiedlich sind, einander schematisch anzugleichen ²⁾. Vielmehr ist der Begriff "unmittelbar" nach dem primären Ziel des EWG-Vertrages, der allen Gesetzesbestimmungen übergeordnet ist, zu bestimmen. Danach können mit den auf den Gemeinsamen Markt einwirkenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften nur die Bestimmungen gemeint sein, die einen **s t ö r u n g s f r e i e n** Ablauf des Wirtschaftsverkehrs **b e h i n d e r n** ³⁾. Hierunter fallen auch die Sozialvorschriften der Mitgliedsländer, soweit sie die Wirtschaftsvorgänge im EWG-Raum nachteilig beeinflussen. Der subsidiäre Charakter der Art. 100 ff ⁴⁾ hat im Bereich der Angleichung sozialpolitischer Normen keine Bedeutung, da die spezielleren Bestimmungen der Art. 117 ff des EWG-Vertrages keine Sonderregelung für eine Rechtsharmonisierung auf diesem Gebiet enthalten haben ⁵⁾.

1) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Vorbem. 1 zu Art. 100 ff und Anm. 1 zu Art. 100.

2) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Vorbem. 3 zu Art. 100 ff; Groeben-Boeckh, a.a.O., Anm. 3a zu Art. 100.

3) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Vorbem. 3 zu Art. 100 ff und Anm. 1 zu Art. 100.

4) Vgl. Schmidt R., a.a.O., S. 555; Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Vorbem. 4 und 5 zu Art. 100 ff und Anm. 2 zu Art. 100.

5) Vgl. zusammenfassendes Ergebnis S. 55 der Arbeit.

Somit sind die Art. 100 - 102 im einzelnen daraufhin zu untersuchen, ob sie die Rechtsgrundlagen für eine allgemeine "Sozialharmonisierung" abgeben. Hierbei wird zweckmäßig von Art. 101 ausgegangen, der gegenüber Art. 100 enger gefaßt ist ¹⁾. Dieser sieht die Beseitigung von Unterschieden in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften vor, welche die Wettbewerbsbedingungen des Gemeinsamen Marktes verfälschen und dadurch eine Verzerrung hervorrufen. Der Begriff der Verfälschung und Verzerrung ist im Vertrag nicht näher präzisiert ²⁾. Man wird nach richtiger Auffassung darunter aber nur solche Wettbewerbsstörungen verstehen können, die durch bestimmte Rechts- und Verwaltungsvorschriften Gewerbezweige einzelner Länder im Vergleich zu ähnlichen Industrien anderer Länder künstlich in eine ungünstige Wettbewerbslage bringen ³⁾. Eine Verfälschung im Sinne des Art. 101 liegt also dann vor, wenn das Kostengefüge der miteinander in Konkurrenz stehenden Unternehmen durch unterschiedliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften in den einzelnen Ländern abweicht. Eine so festgestellte Verfälschung allein reicht für eine Angleichung der unterschiedlichen Vorschriften nicht aus. Hinzukommen muß als weitere Tatbestandsvoraussetzung eine sich daraus ergebende Wettbewerbsverzerrung ⁴⁾. Eine solche wird man jedoch nicht immer dann annehmen können, wenn eine Verfälschung vorliegt. Dies folgt schon aus dem Wortlaut des Art. 101. Der Halbsatz in Art. 101 Abs. 1 "und

1) Vgl. Schmidt R., a.a.O., S. 554 f; Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 1 zu Art. 101.

2) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 5 zu Art. 85.

3) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Vorbem. 1 zu Art. 100 f. und Anm. 1 zu Art. 101; Schmidt R., a.a.O., S. 553.

4) Vgl. Groeben-Boeckh, a.a.O., Anm. 1 zu Art. 101; Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 2 zu Art. 101; Schmidt R., a.a.O., S. 553.

d a d u r c h Verzerrungen hervorrufen, die zu beseitigen ist" würde sich sonst erübrigen. Es ist vielmehr davon auszugehen, daß eine Verzerrung des Wettbewerbs nur dann vorliegt, wenn die Verfälschung so gravierend ist, daß sie nur durch gezielte Maßnahmen beseitigt werden kann. Die EWG-Kommission hat demnach bei der Feststellung, ob sich aus der Verfälschung eine Verzerrung ergibt, eine gewisse Ermessensfreiheit. Wenn sie aber einmal eine Verzerrung festgestellt hat und in Beratungen mit den Mitgliedstaaten keine Abhilfe erreicht wurde, ist der EWG-Rat verpflichtet, zweckdienliche Maßnahmen zu treffen. Die abweichend vertretene Meinung, daß der Rat danach selbst noch einen Ermessensspielraum habe ¹⁾, kann aus dem Wortlaut des Art. 101 nicht gefolgert werden.

Bei der Interdependenz zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik ist davon auszugehen, daß die unterschiedliche Gestaltung der Sicherungssysteme in den einzelnen Ländern den Wettbewerb des Gemeinsamen Marktes beeinflussen wird. Dabei ist insbesondere an die unterschiedlichen Soziallasten und die verschiedenartigen Finanzierungssysteme zu denken ²⁾. Daraus können sich unter Umständen spürbare Störungen des Wettbewerbs ergeben ³⁾. Dies ist der Fall, wenn zum Beispiel die Sozialkosten in einem Land weitgehend vom Staat finanziert werden ⁴⁾, während in anderen Ländern Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge überwiegen.

1) Vgl. Schmidt R., a.a.O., S. 553 f.

2) Vgl. Überblick über die unterscheidenden Wesensmerkmale der Systeme Sozialer Sicherheit in den EWG-Ländern, S. 20 ff der Arbeit.

3) Vgl. Europäische Gemeinschaften - Kommission, Aktionsprogramm, a.a.O., Ziff. 46; Petrilli, a.a.O., S. 74; Coppini, Finanzierung der Sozialen Sicherheit, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. I, Brüssel 1962, S. 139 ff.

4) Die Frage, inwieweit sich aus einer unterschiedlichen Finanzierung der Sozialleistungen in den EWG-Ländern Wettbewerbsverzerrungen ergeben, wird unter C III 1), S. 78 ff der Arbeit untersucht.

Auch Unterschiede der Arbeitsbedingungen und des Leistungsniveaus der einzelnen Sicherungssysteme, die sich auf die Mobilität des Arbeitsmarktes auswirken können ¹⁾, dürften auf die Wettbewerbssituation Einfluß nehmen. Es wird aber schwer sein, wenn es überhaupt möglich ist, diese Auswirkungen als echte Wettbewerbsverzerrungen nachzuweisen.

Allgemein kann demnach festgestellt werden, daß über Art. 101 die Vorschriften der Sozialen Sicherung angeglich werden können, soweit von ihnen Wettbewerbsverzerrungen ausgehen.

Art. 100 ist - wie schon erwähnt ²⁾ - weiter gefaßt als Art. 101. Er bezieht sich nicht nur auf Wettbewerbsverzerrungen, sondern auf alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die störend auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes einwirken. Demnach können auch Vorschriften angepaßt werden, die, ohne das Kostengefüge zu verändern, den Wirtschaftsablauf zwischen den EWG-Ländern erschweren. Im Bereich der hier zu untersuchenden Sozialvorschriften wird Art. 100 jedoch kaum zum Zuge kommen. Die abweichenden Regelungen der Sozialvorschriften werden sich im wesentlichen als wettbewerbsverfälschende Faktoren ³⁾ in den Kosten der Unternehmen niederschlagen. Solche Störungen werden - wie bereits gezeigt - durch Art. 101 erfaßt.

Ergeben sich im Einzelfalle die Voraussetzungen für ein Angleichungsverfahren, so erläßt der Rat auf Vorschlag der Kommission einstimmig (Art. 100) oder mit Stimmenmehrheit (Art. 101) Richtlinien für die zu treffenden Anpassungsmaßnahmen. Die Richtlinie ist gemäß Art. 189 Abs. 3 für jeden davon betroffenen Mitgliedstaat

1) Vgl. Sauvy, Untersuchungen über die Auswirkungen der Entwicklung der Bevölkerungsstruktur auf die Soziale Sicherheit, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. II, Brüssel 1962, S. 30.

2) Vgl. S. 57 der Arbeit.

3) Vgl. Schmidt R., a.a.O., S. 554.

hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich ¹⁾. Den einzelnen Ländern bleibt es aber überlassen, ein zur Bewältigung der vorgegebenen Aufgabe geeignetes Mittel zu finden und durchzusetzen. Diese Gestaltungsfreiheit würde allerdings eingeschränkt und könnte entfallen, wenn die einzelnen Richtlinien derart minuziös ausgestaltet wären, daß für denkbare Alternativen kein Raum verbliebe.

Vor dem Erlassen einer Richtlinie sind nach Art. 100 die Versammlung und der Wirtschafts- und Sozialausschuß zu hören, sofern deren Durchführung in den Mitgliedstaaten zu Gesetzesänderungen führt ²⁾. In Art. 101 ist - offenbar aus Gründen eines schnelleren Verfahrens - keine vorherige Anhörung des Rates beziehungsweise des Wirtschafts- und Sozialausschusses vorgesehen.

In welchem Umfang die Art. 100 und 101 zu einer Harmonisierung führen werden, ob nur einzelne Vorschriften oder ganze Gesetzessysteme anzugleichen sind, wird vom Ausmaß der zu beseitigenden Hindernisse abhängen.

Während nach Art. 100 und 101 die bestehenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften angeglichen werden können, sieht Art. 102 die Möglichkeit vor, z u k ü n f t i g e Änderungen oder Erlasse von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die Wettbewerbsstörungen auslösen, zu harmonisieren. Die Anwendung des Art. 102 ist insoweit an die gleichen Voraussetzungen gebunden wie in Art. 101. Das Verfahren ist dagegen unterschiedlich. Sind Wettbewerbsverzerrungen durch neue Gesetze oder Gesetzesänderungen

1) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 5 zu Art. 100; Groeben-Boeckh, a.a.O., Anm. 5 zu Art. 100.

2) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 5 zu Art. 101, Anm. 4 zu Art. 101; Schmidt R., a.a.O., S. 555.

zu erwarten, obliegt den Mitgliedstaaten die Verpflichtung, sich mit der Kommission ins Benehmen zu setzen. Diese empfiehlt nach Beratung mit den Mitgliedsländern den betroffenen Staaten die zur Vermeidung dieser Verzerrung geeigneten Maßnahmen. Gemäß Art. 189 Abs. 5 braucht der betroffene Mitgliedstaat einer solchen Empfehlung nicht zu folgen. Er kann aber in diesem Fall, sofern die Wettbewerbsstörungen nicht auf sein Land begrenzt sind, entsprechend der Regelung in Art. 101 gezwungen werden, die Vorschrift zu ändern oder rückgängig zu machen ¹⁾.

Art. 102 ist daher auch für die zukünftige Sozialgesetzgebung der einzelnen Länder von Bedeutung, soweit von ihr störende Einflüsse auf den Wirtschaftsablauf des Gemeinsamen Marktes ausgehen können. Eine allgemeine Stillhalteverpflichtung der Legislative und Exekutive der Mitgliedstaaten ergibt sich aus Art. 102 nicht ²⁾. Es bleibt aber die Frage offen, ob nicht aus dieser Vorschrift, entgegen der anderweitig vertretenen Auffassung ³⁾, eine allgemeine Informations- und Konsultationspflicht über geplante Gesetzesvorhaben sozialen Inhalts folgt ⁴⁾. Diese Annahme dürfte zutreffend sein, weil aus länderverschiedenen Sozialvorschriften, vor allem wenn sie die Soziallastenverteilung betreffen, Wettbewerbsstörungen resultieren können. Jede Argumentation, die eine Informations- und Konsultationspflicht verneint, nur weil im sozialen Bereich der Mitgliedstaaten die rechtliche Selbständigkeit verblieben sei, trifft nicht den Kern des Art. 102. Das Grundanliegen

1) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 3 zu Art. 102.

2) und 3) Vgl. Knolle, a.a.O., in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1963, S. 203.

4) Vgl. Schmöle, PKV hat EWG-Sorgen, in "Versicherungswirtschaft" 1962, S. 736; so wohl auch Knolle, a.a.O., in "Bundesarbeitsblatt" 1957, S. 491.

dieser Bestimmung ist nämlich, festzustellen, ob durch die Änderung oder den Erlass von Rechtsvorschriften Wettbewerbsstörungen ausgelöst werden, nicht aber, ob es sich um Sozialvorschriften handelt. Hierbei ist von Bedeutung, daß es dem Mitgliedstaat nicht allein überlassen bleiben kann, zu entscheiden, ob eine Behinderung des Wettbewerbs des Gemeinsamen Marktes eintritt. Etwas anderes kann aus dem Wortlaut des Art. 102 "Ist zu befürchten, daß ..." nicht zwingend geschlossen werden. Aber auch aus dem sachlichen Zusammenhang des Art. 102 mit den Art. 100 und 101 ist zu entnehmen, daß die dort geregelte Zuständigkeit der EWG-Organen für die Frage, ob Störungen im Wirtschaftsablauf vorliegen, auch hier gilt. Es würde dem Ziel des EWG-Vertrages, die Grundlagen für eine Europäische Union zu schaffen, nicht förderlich sein, wollte man die Entscheidung, ob durch geplante Gesetze Wettbewerbsstörungen auftreten oder nicht, ausschließlich den bis jetzt noch weitgehend in nationalem Denken verhafteten Einzelstaaten überlassen. Es muß "unter allen Umständen vermieden werden, daß die Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten größer werden, die zunächst unmerklich, später aber immer spürbarer, das Werk der Einigung erschweren würden" ¹⁾. Deshalb ist aus Art. 102 eine allgemeine Informations- und Konsultationspflicht der EWG-Länder bei Gesetzesvorhaben sozialen Inhalts anzunehmen ²⁾.

Rückblickend kann somit in den Vorschriften der Art. 100 - 101 eine, wenn auch auf bestimmte Einzelfälle beschränkte, Rechtsgrundlage für eine "Sozialharmonisierung" erblickt werden ³⁾, die durch eine allgemeine Informations- und Konsultationspflicht der Mitgliedstaaten beim Erlassen oder Ändern sozialpolitischer Vorschriften ergänzt wird.

1) Hallstein, Eröffnungsansprache, a.a.O., S. 25.

2) Vgl. Dienst für Gesellschaftspolitik, Berichte und Kommentare, vom 27.9.1962, Köln-Bonn, S. 5.

3) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 4 zu Art. 51.

3) Die Auswirkungen der Artikel 48 ff für eine Harmonisierung

Es ist das Ziel der Art. 48 - 51, die ausländischen Arbeitnehmer in jedem Mitgliedstaat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gleich den inländischen zu behandeln. Damit kommt in diesen Bestimmungen das in Art. 7 allgemein gefaßte Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit zum Ausdruck ¹⁾.

"Der Begriff der Diskriminierung ist in der im Vertrag enthaltenen Bedeutung dem Völkerrecht entlehnt und stellt eine partielle Ausprägung des in den demokratischen Verfassungen enthaltenen Gleichbehandlungsgrundsatzes dar" ²⁾. Dieser wird besonders deutlich in Art. 48 Abs. 2. Dort wird festgestellt, daß die Freizügigkeit (der Arbeitnehmer) "die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen" umfaßt.

Wie die Freizügigkeit durchgeführt werden soll, insbesondere welche Bereiche von ihr erfaßt werden, wird in den Art. 48 - 51 kasuistisch aufgezählt. Danach haben die ausländischen Arbeitnehmer uneingeschränkt die Möglichkeit, sich um freie Stellen in den verschiedenen Mitgliedstaaten zu bewerben und sich zu diesem Zweck in den EWG-Ländern ungehindert zu bewegen und aufzuhalten. Daneben steht ihnen nach Art. 51 das Recht zu, die Einrichtungen der Sozialversicherung in jedem Land wie Inländer in Anspruch zu nehmen.

1) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 12 zu Art. 7 und Anm. 1 zu Art. 48; Groeben-Boeckh, a.a.O., Anm. 1 zu Art. 7 und Anm. 5a zu Art. 48.

2) Schmidt R., a.a.O., S. 556.

Damit ist die Frage verknüpft, inwieweit die verschiedenen Sozialbestimmungen einander anzugleichen sind. Es kann sich hierbei nicht um die Angleichung der gesamten Sozialordnungen handeln ¹⁾, denn die mögliche Harmonisierung darf nach den Vertragszielen der Art. 48 ff nur soweit gehen, als sie zur Herstellung und Gewährleistung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer notwendig ist ²⁾. In diesem Umfang ist gemäß Art. 51 dem EWG-Rat die Kompetenz verliehen ³⁾, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Er kann auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit alle Anordnungen beschließen, die zur Versorgung der ausländischen Arbeitnehmer bei Alter, Krankheit, Mutterschaft, Invalidität, Unfall, Todesfall, Arbeitslosigkeit oder in sonstigen Notfällen sowie zum Ausgleich der Familienlasten nötig sind ⁴⁾. Insoweit steht dem Rat eine gewisse Befugnis zu, die bestehenden Sicherungssysteme zu ändern, insbesondere "den Kreis der Berechtigten und Verpflichteten auf jenen der Ausländer zu erweitern" ⁵⁾. Trotzdem kann nicht von einer generellen "Sozialharmonisierung" gesprochen werden, da durch diese Rechtsangleichungsmöglichkeit die einzelnen Systeme der Sozialen Sicherheit in ihrer Substanz unberührt bleiben ⁶⁾. Es kommt hier eben nicht darauf an, die Sozialsysteme zu nivellieren - wie es eine allgemeine Gesetzesharmonisierung verlangen würde -, sondern

1) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 4 zu Art. 51; Schmidt R., a.a.O., S. 555.

2) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 4 zu Art. 51.

3) Vgl. Groeben-Boeckh, a.a.O., Anm. 1 zu Art. 51; Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 3 zu Art. 51.

4) Vgl. Groeben-Boeckh, a.a.O., Anm. 3 zu Art. 51; Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 4 zu Art. 51.

5) Schmidt R., a.a.O., S. 556.

6) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 4 zu Art. 51; Schmidt R., a.a.O., S. 557; Jung, a.a.O., 1962, S. 154.

es sind ausschließlich die Nachteile zu beseitigen, die sich aus der Verschiedenheit der Rechtsvorschriften in den einzelnen Mitgliedstaaten ergeben ¹⁾. Eine umfassendere Rechtsangleichung wäre nur im Rahmen und unter den Voraussetzungen der Art. 100 ff möglich ²⁾. Für eine beschränkte Rechtsharmonisierung nach Art. 48 ff spricht auch die vorwiegend wirtschafts- und nicht sozialpolitische Zielsetzung dieser Bestimmungen ³⁾. Der Produktionsfaktor Arbeit soll sich, gemäß den Hauptzielen des Vertrages ⁴⁾, frei von künstlichen Hindernissen im ganzen EWG-Raum nach Angebot und Nachfrage richten können. Dieser Auffassung steht nicht entgegen, daß die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts den Hintergrund allen Handelns in der Wirtschaftsgemeinschaft bildet.

Die vom EWG-Rat nach Art. 51 zu treffenden Maßnahmen müssen als Mindestbedingungen die einmal erworbenen sozialen Leistungsansprüche und Rechtspositionen (Art. 51a) gewährleisten, sowie die Zahlung der Leistungen an Personen, die in den Hoheitsgebieten der Mitgliedstaaten wohnen, garantieren (Art. 51b). Zu diesem Zweck hat der EWG-Rat die Verordnungen Nr. 3 und 4 über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer ⁵⁾ erlassen, die unter C VI 2) im einzelnen behandelt werden. Auch durch sie werden einzelstaatliche Strukturen der sozialen Sicherungssysteme nicht berührt.

Demnach kann festgestellt werden, daß die Art. 48 ff,

1) und 2) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 4 zu Art. 51.

3) Vgl. Schmidt R., a.a.O., S. 557.

4) Es sind dies die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Freiheit des Kapitalverkehrs, der freie Warenverkehr und das freie Niederlassungsrecht, vgl. S. 3 der Arbeit.

5) Wortlaut der Verordnung Nr. 3 vom 25.9.1958 und Nr. 4 vom 3.12.1958, abgedruckt in Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 30, vom 16.12.1958, S. 561 ff und 597 ff.

insbesondere Art. 51 nur eine teilweise, nach der Materie begrenzte "Sozialharmonisierung" ermöglichen.

- 4) Weitere Rechtsvorschriften des EWG-Vertrages, die Einfluß auf die Sozialordnungen der Mitgliedstaaten haben könnten

Nach Art. 90 werden öffentliche Unternehmen wie die Privatbetriebe den allgemeinen Vorschriften des EWG-Vertrages unterworfen, insbesondere dem Art. 7 und den Wettbewerbsregeln. Diese Bestimmung wendet sich an die Mitgliedstaaten mit der Forderung, alle den Vertragszielen widersprechenden Maßnahmen zu beseitigen. Es sollen dadurch auch jene Unternehmen mit Sonder- oder Ausschließlichkeitsrechten, "die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind" dem EWG-Vertrag insoweit untergeordnet werden, als durch die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der Aufgaben verhindert wird, die diesen Unternehmen besonders übertragen sind.

Somit könnten sich aus Art. 90 Auswirkungen auf die Sozialvorschriften ergeben, wenn die Träger der Sozialversicherung Unternehmen im Sinne des Art. 85 Abs. 1 sind. Dies ist aber zu verneinen. Die Sozialversicherungsträger - meist als Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts ausgestaltet - üben keine wirtschaftliche Tätigkeit aus. Nach den von ihnen wahrzunehmenden Aufgaben gehören sie zur Leistungsverwaltung¹⁾. Diese wird von Art. 90 nicht erfaßt²⁾.

Daneben ist eine Rechtsangleichung nach den Art. 92 - 94

1) Vgl. Schmidt R., a.a.O., S. 548, 557.

2) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 1 zu Art. 90; Groeben-Boeckh, a.a.O., Anm. 5 zu Art. 90.

denkbar, wenn durch staatliche Beihilfen der Mitgliedsländer eine ungünstige Wettbewerbslage im gemeinsamen Markt künstlich geschaffen wird ¹⁾, die sich nicht nur örtlich auswirkt ²⁾. Die staatlichen Zuschüsse müssen einzelne Unternehmen im Sinne des Art. 85 Abs. 1 begünstigen. Wie oben ³⁾ festgestellt wurde, zählen die Institutionen der Sozialversicherung nicht zu den in Art. 85 ff erfaßten Unternehmen. Demnach sind Leistungen der Staaten an Sozialversicherungsträger keine Beihilfen an Unternehmen in dem hier vorausgesetzten Sinne ⁴⁾. Dies wurde von den Verhandlungsdelegationen bei der Ausarbeitung des EWG-Vertrages ausdrücklich anerkannt ⁵⁾. Trotzdem können Zuschüsse zu den Lasten der Sozialversicherung mittelbar eine Subventionierung der Unternehmen verschiedener Versicherungszweige bedeuten.

Dies ist anzunehmen, wenn Unternehmer infolge der staatlichen Beihilfen weniger als den kostendeckenden Sozialversicherungsbeitrag zu entrichten haben und dadurch gegenüber ähnlichen Betrieben anderer Mitgliedsländer, die den vollen Bedarfsbeitrag anteilig aufzubringen haben, einen Vorteil ziehen. Hieraus könnten wieder Wettbewerbsstörungen erwachsen, die Anlaß für Harmonisierungsbedürfnisse sein könnten. Es dürfte im Einzelfall jedoch kaum möglich sein, eine derartige Wettbewerbsverzerrung nachzuweisen. Deshalb soll dieser Hinweis auf eine Angleichungsmöglichkeit genügen.

1) Vgl. die Definition des Begriffes Wettbewerbsstörung S. 58 der Arbeit.

2) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Vorbem. 1 zu Art. 92 ff; Groeben-Boeckh, a.a.O., Vorbem. 20 zu Art. 85 ff und Anm. 1 zu Art. 92.

3) Vgl. S. 67 der Arbeit.

4) und 5) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 2 zu Art. 92.

Nach den bisherigen Untersuchungen lassen sich im EWG-Vertrag nur stark eingeschränkte, lediglich zur Unterstützung eines ungestörten Wirtschaftsablaufes im Gemeinsamen Markt dienende Rechtsgrundlagen für eine "Sozialharmonisierung" feststellen.

Entgegen diesem Ergebnis wird von den Organen und den Vertretern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vornehmlich in der zweiten und dritten Stufe der Übergangszeit neben der wirtschaftlichen Integration eine eigenständige Sozialpolitik der Gemeinschaft gefordert, die eine Abstimmung der unterschiedlichen Sozialordnungen zum Ziel hat ¹⁾. Dieses Verlangen wird damit begründet, daß die Schöpfer des EWG-Vertrages in der Präambel sowie in Art. 2 die sozialen

1) Vgl. Europäische Gemeinschaften - Kommission, Aktionsprogramm, a.a.O., Ziff. 46, 73; Europäische Wirtschaftsgemeinschaft - Kommission, Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, in Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, vom 29.12.1963, Kapitel VI, Ziff. 2/2, 4/5 - 8, 39/56; Wirtschafts- und Sozialausschuß, Zusätzliche Stellungnahme der fachlichen Gruppe für Sozialfragen zu Kapitel VI Sozialpolitik des Memorandums der Kommission zum Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, Brüssel 1963, - AZ.: CES 102/63 D/iz - Ziff. 2 und 3; Wirtschafts- und Sozialausschuß, Bericht über die Beratung über die Stellungnahme des Ausschusses zu den Kapiteln IV, VI und X des Memorandums der EWG-Kommission zum Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, Brüssel 1963 - AZ.: CES 272/63 J/iz - S. 5 und 11; Kersten, a.a.O., in "Soziale Sicherheit" 1963, S. 5; Heise, a.a.O., S. 39 ff; Levi-Sandri, a.a.O., S. 195; Illuminati, Probleme der Sozialen Sicherheit in den Ländern der EWG, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1964, S. 45; Seffen, Die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses der EWG zur Sozialpolitik im Gemeinsamen Markt, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1963, S. 329, 331.

Ziele - nämlich die ständige Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen - mindestens auf die gleiche Stufe wie die übrigen Vertragsziele gestellt hätten. Die sozialen Belange seien somit gleichzeitig und in vollem Umfange zu verwirklichen ¹⁾.

Diese Auffassung findet im geschriebenen Recht des Vertrages von Rom keine Grundlage ²⁾. Der EWG-Vertrag gebietet keine gemeinsame Sozialpolitik ³⁾. Die Art. 3 und 6 unterscheiden deutlich zwischen einer gemeinsamen Politik und der bloßen Koordinierung. Die gemeinsame Politik ist nur für die Bereiche Handel (unter Einschluß des Zollltarifes), Landwirtschaft und Verkehr festgelegt worden, während für eine zentrale Wirtschaftspolitik - die innerhalb einer Wirtschaftsgemeinschaft jene Einzelgebiete an sich mitumfassen würde - nur die rechtlich zwanglose Form der Koordinierung ⁴⁾, der freien Absprache vorgesehen ist.

1) Vgl. Europäische Wirtschaftsgemeinschaft - Kommission, Aktionsprogramm der Kommission für die Sozialpolitik in der Landwirtschaft, Brüssel 1963 - AZ.: V/VI/KOM (63) endg - S. 47; Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses, a.a.O., S. 3039 f; Zusätzliche Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses, a.a.O., Ziff. 1; Federnhorst, Ziele der Gemeinschaft, a.a.O., S. 3 f; Levi-Sandri, a.a.O., in "Sozialer Fortschritt" 1961, S. 195.

2) Vgl. Schmidt R., a.a.O., S. 555; Knolle, a.a.O., in "Bundesarbeitsblatt" 1957, S. 490 ff; derselbe, a.a.O., in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1963, S. 202; Jantz, a.a.O., 1960, S. 26 ff; Caesar, a.a.O., S. 226; Natzel, a.a.O., S. 136.

3) Vgl. Knolle, a.a.O., in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1963, S. 201 ff; ohne Verfasser, Harmonisierungsmaßnahmen nicht mehr EWG-autoritär?, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1964, S. 114 ff; Jantz, a.a.O., 1960, S. 26 ff; Biskup, a.a.O., in "Die Sozialversicherung" 1957, S. 343; derselbe, a.a.O., in "Recht der Arbeit", 1957, S. 462; Natzel, a.a.O., S. 136; Köhrer, Harmonisierungsbestrebungen in der EWG, in "Die Krankenversicherung" 1965 S. 46; Eike, EWG ohne sozialpolitische Konzeption, in "Der Angestellte" 1962, S. 7.

4) Vgl. Jantz, a.a.O., 1960, S. 26.

Die Sozialpolitik ist weder in der einen noch in der anderen Form in eine Gemeinschaftsregelung unmittelbar eingebaut worden. Daraus folgt, daß auf keinen Fall die Verfolgung einer gemeinsamen Sozialpolitik vereinbart wurde ¹⁾. Eine gemeinsame Politik verlangt - wie dies bei der Handels-, Landwirtschafts- und Verkehrspolitik geschehen ist - eine klare Gesetzesbefugnis für ein einheitliches und umfassendes planmäßiges Vorgehen. Eine solche fehlt im Bereich der Sozialpolitik, wie die vorangegangenen Untersuchungen gezeigt haben. Allein aus den in der Präambel und in Art. 2 umrissenen Zielen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft kann sie nicht hergeleitet werden. Dies gilt selbst dann, wenn aus politischen und ethischen Gründen eine einheitliche Sozialpolitik wünschenswert wäre ²⁾.

Auch die Tatsache, daß die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts in der Gemeinschaft den Hintergrund allen Handelns bildet, gibt keine Befugnis für eine eigenständige Sozialpolitik. Wohl soll nicht verkannt werden, daß zur Erreichung des angestrebten Endzieles, nämlich eines immer engeren Zusammenwachsens der europäischen Völker, eine weitgehende Harmonisierung des Sozialrechts ³⁾ - im Sinne gezielter sozialpolitischer Maßnahmen - sich als sachdienlich und geboten erweisen kann. Es ist aber selbst bei der Elastizität, die den EWG-Vertragsvorschriften eigen ist ⁴⁾, eine unzulässige

1) Jantz ist in Übereinstimmung mit Hallstein der Auffassung, daß die soziale Harmonisierung in die zweite von insgesamt vier Integrationsstufen gehöre. Auf keinen Fall sei sie aber in die höchste, die vierte Stufe einzuordnen, in der die Möglichkeit für eine gemeinsame Politik gegeben sei. Vgl. Jantz, a.a.O., 1960, S. 26.

2) Vgl. Hallstein, Eröffnungsansprache, a.a.O., S. 24, 25.

3) Inwieweit eine solch umfassende "Sozialharmonisierung" im gegenwärtigen Zeitpunkt notwendig und erwünscht ist, wird in den Abschnitten C III - V) behandelt.

4) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 1 zu Art. 236; Schmidt R., a.a.O., S. 547.

Gesetzesinterpretation, wenn man versucht, ursprünglich aus wirtschaftlichen Erfordernissen konzipierte Vertragsbestimmungen, jetzt aus Gründen einer erkannten Notwendigkeit, als sozialpolitische Vorschriften aufzufassen und als solche anzuwenden ¹⁾.

Ebenso entspricht es nicht einer gesetzkonformen Auslegung, wenn allein aufgrund der in Art. 38 - 46 auf die Gemeinschaft übertragenen Befugnisse für eine eigenständige Landwirtschaftspolitik das Recht abgeleitet wird, auf diesem Sektor auch eine überstaatliche Sozialpolitik zu betreiben. Denn aus Art. 39, der die Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik aufzeigt, läßt sich, entgegen anderer Auffassung ²⁾, keine Kompetenz des EWG-Ministerrats für eine eigenständige Sozialpolitik ableiten. Diese Vorschrift ist spezifisch auf wirtschaftliche Gesichtspunkte ausgerichtet ³⁾. Der Satz in Art. 39 Abs. 1b: Das Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik ist es, "auf diese Weise ... eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten", bezieht sich auf die in Abs. 1a aufgezählten produktionssteigernden Maßnahmen. Er enthält keinen Hinweis auf die Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung durch sozialpolitische Anordnungen. Wollte man eine solche aus Art. 39 Abs. 1b folgern, müßte man sie willkürlich annehmen, da der Wortlaut selbst einen derartigen Schluß nicht zuläßt. Aber auch aus Art. 39 Abs. 2a, der in

1) Eine derartige Gesetzesauslegung ist Ziff. 72 des Memorandums der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, Brüssel 1962, zu entnehmen.

2) Vgl. Europäische Gemeinschaften - Kommission, Sozialpolitik in der Landwirtschaft, a.a.O., Ziff. 144 ff (149); Wirtschafts- und Sozialausschuß, Entwurf eines Berichtes des Unterausschusses Sozialpolitik in der Landwirtschaft über das Aktionsprogramm der Kommission für die Sozialpolitik in der Landwirtschaft, Brüssel 1964 - AZ.: CES 23/64 rev. 2 I/12 - Ziff. 80 ff.

3) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 1 ff zu Art. 39; Groeben-Boeckh, a.a.O., Anm. 1 ff zu Art. 39.

diesem Zusammenhang allein noch in Betracht kommen könnte, ergibt sich keine Befugnis für eine Sozialpolitik der Gemeinschaft. In ihm sind vielmehr weitere Ansätze für eine bessere Strukturpolitik ¹⁾ enthalten.

Neben Art. 39 geben auch die übrigen Vorschriften des Titels II "Landwirtschaft" dem Ministerrat keine Kompetenz für eine eigenständige Sozialpolitik. Sie sind alle ausschließlich auf wirtschaftliche Momente einer gemeinsamen Agrarpolitik gerichtet. Die wiederholt betonte Verknüpfung wirtschaftlicher und sozialer Probleme allein reicht nicht aus, um den auf wirtschaftliche Ziele ausgerichteten Vorschriften gleichzeitig sozialpolitische Befugnisse zu entnehmen ²⁾. Hierfür müßte zumindest ein Ansatzpunkt gegeben sein.

Daß die Art. 38 ff, mangels einer entsprechenden Konzeption, der Gemeinschaft nicht den Auftrag für eine eigene Sozialpolitik erteilen, ergibt sich daneben klar aus den Art. 117 ff. Bei ihrer weiten Fassung, die das gesamte integrierende Wirken des Gemeinsamen Marktes umklammert, gehen sie auf diesem Rechtsgebiet allen übrigen Vertragsbestimmungen als "leges speciales" vor, soweit nicht in Einzelgesetzen spezifisch sozialpolitische Ziele besonders geregelt sind ³⁾.

1) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 2 zu Art. 39.

2) Über die gegenteilige Auffassung vgl. Unterausschuß über Sozialpolitik in der Landwirtschaft, a.a.O., S. 11.

3) Vgl. Seffen, Stand und Zielsetzungen der Pläne zur Harmonisierung der europäischen Sozialversicherungssysteme, in "Zeitschrift für Versicherungswesen", Sonderdruck aus Heft 17, 1964; ohne Verfasser, a.a.O., in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1964, S. 115; Ausschuß der berufsständischen landwirtschaftlichen Organisation der EWG, Möglichkeiten einer Harmonisierung der Leistungen der Sozialen Sicherheit, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. II, Brüssel 1962, S. 160.

Schließlich ist zu prüfen, ob über Art. 235 eine stärker eigenständige Sozialpolitik der Gemeinschaft erreicht werden kann, wenn sich dies als notwendig erweisen sollte. Art. 235 erteilt dem Ministerrat die Kompetenzkompetenz, um erforderlich erscheinende, im Vertrag nicht geregelte Ziele des Gemeinsamen Marktes zu verwirklichen.

Eine derartige Rechtsetzungsbefugnis ist aber, selbst mit Hilfe des Begriffs von den "implied powers" - wie er im amerikanischen Verfassungsrecht entwickelt worden ist ¹⁾ - im Bereich der Sozialpolitik - trotz der gegenteiligen Auffassung des Europäischen Parlaments ²⁾ - nicht gegeben, da es hier an der Voraussetzung einer Gesetzeslücke fehlt ³⁾. Aus den im einzelnen untersuchten Sozialbestimmungen des Vertrages ergab sich eindeutig, daß die Gesetzgeber auf dem hier in Frage stehenden Gebiet bereits bestimmte Befugnisse gesetzt haben, weshalb Art. 235 keine Anwendung finden kann ⁴⁾. Insbesondere folgt aus dem in Art. 118 vorausgesetzten Souveränitätsrecht der Mitgliedstaaten ⁵⁾, daß über die Zuständigkeit im Bereich der Sozialen Sicherung im EWG-Vertrag eindeutig verfügt wurde. Die nachträgliche Auffassung der beteiligten Organe, daß die gesetzten Befugnisse für die zu bewältigenden Vertragsaufgaben nicht ausreichten, ermöglicht nicht, Art. 235 anzuwenden ⁶⁾.

1) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 7 zu Art. 235.

2) Vgl. Nederhorst, Dokument 100 vom 12.11.1962 - PE 8659/def - S. 22, 23.

3) Vgl. Knolle, a.a.O., in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1963, S. 204.

4) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 4 zu Art. 235; Groeben-Boeckh, a.a.O., Anm. 6 zu Art. 235.

5) Vgl. S. 55 der Arbeit.

6) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 4 zu Art. 235.

Es bleibt somit nur die Möglichkeit, über Art. 236 zu einer Ergänzung des Vertragswerkes zu gelangen ¹⁾.

Hiernach könnten die Mitgliedstaaten nach einem im einzelnen vorgeschriebenen Verfahren bei ihnen verbliebene Souveränitätsrechte auf die Organe der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft übertragen. Da es sich in diesem Fall um die Änderung eines bereits ratifizierten Vertrages handeln würde, müßte der ihn selbst ändernde Vertrag vor Inkrafttreten von den einzelnen Mitgliedsländern wieder ratifiziert werden ²⁾.

5) Zusammenfassung

Neben der Sicherung des allgemeinen wirtschaftlichen Fortschritts gehört zu den globalen Zielen des EWG-Vertrages die Förderung und der weitere Ausbau der Sozialen Sicherheit.

Trotzdem ist den Organen der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Sozialpolitik - anders als im Bereich der Wirtschaftspolitik - keine unmittelbare Kompetenz verliehen worden. Der Vertrag von Rom räumt ihnen auf dem Gebiet des Sozialrechts nur beschränkte Handlungsbefugnisse ein.

Auch die einzelnen Mitgliedstaaten sind aufgrund des Vertrages nicht dazu angehalten, eine gemeinschaftliche Sozialpolitik zu betreiben oder ihre Sicherungssysteme generell zu harmonisieren. Vielmehr verbleibt ihnen nach den grundlegenden Bestimmungen der Art. 117 ff die alleinige Zuständigkeit, Fragen der Sozialen Sicherung zu regeln.

1) Vgl. Schmidt R., a.a.O., S. 557, 558.

2) Vgl. Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 4 zu Art. 236; Groeben-Boeckh, a.a.O., Anm. 10 zu Art. 236.

Wohl sind alle EWG-Staaten auch auf dem sozialpolitischen Sektor zu einem gemeinschaftstreuem Verhalten verpflichtet, insbesondere obliegt es ihnen, bei Gesetzesänderungen und -erlassen darauf zu achten, daß es in der Gemeinschaft nicht zu weiteren Divergenzen kommt.

Die Verwirklichung des sozialen Fortschritts und eine Angleichung der Sozialordnungen der Mitgliedstaaten soll nach der Konzeption des Vertrages durch das begünstigende Wirken des Gemeinsamen Marktes von selbst erreicht werden.

Über die Art. 100 ff kann eine Rechtsangleichung einzelner Sozialvorschriften nur insoweit vorgenommen werden, als sie unmittelbar den Wettbewerb verzerren.

Die Art. 48 ff gewähren den Organen der Gemeinschaft keine Eingriffsmöglichkeit in die Substanz der einzelnen Sozialordnungen. Sie geben den supranationalen Institutionen lediglich die Befugnis, das Recht der Sozialen Sicherung der Mitgliedstaaten in dem Umfang zu harmonisieren, als dies zur ungestörten Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer notwendig ist.

Die Art. 90, 92 - 94 und 235 beinhalten keine Möglichkeit für eine generelle Harmonisierung.

Es bleibt der Weg offen, über eine völkerrechtliche Vereinbarung gemäß Art. 236 zu einer - im EWG-Vertrag nicht vorgesehenen - allgemeinen "Sozialharmonisierung" zu gelangen.

III Wirtschaftliche und sozialpolitische Gründe für eine Harmonisierung

Nachdem die Rechtsgrundlagen des EWG-Vertrages für eine Harmonisierung der Sozialversicherungssysteme geprüft worden sind, ist jetzt zu untersuchen, welche wirtschaftlichen, sozialpolitischen und ethischen Gründe für eine Annäherung der sozialen Sicherungssysteme sprechen. Denn, um die Notwendigkeit und das Ausmaß einer Harmonisierung bestimmen zu können, ist es unerlässlich, zuvor die dafür und dagegen vorzubringenden Gründe abzuwägen.

Das Hauptziel des Vertrages von Rom ist die Errichtung eines gemeinsamen Marktes, der die Grundlage für ein politisch vereintes Europa bilden soll. Deshalb müssen die verschiedenen Hindernisse, die diesem Ziele entgegenstehen, beseitigt werden.

Wirtschaftsfragen können nicht losgelöst von anderen Lebensbereichen zufriedenstellend behandelt werden, da nicht nur ökonomische, sondern auch außerökonomische Faktoren auf den Wirtschaftsablauf bestimmende Wirkungen ausüben, ihn zumindest beeinflussen oder von ihm beeinflußt werden. Dies gilt vor allem für die Politik und die sozialen Aspekte. Die politische Grundordnung eines Staates ist von ausschlaggebender Bedeutung für seine Wirtschaftsordnung. Außerdem ist das politische und wirtschaftliche Handeln in modernen Massengesellschaften stark von sozialpolitischen Überlegungen durchdrungen. Politik, Wirtschaft und soziale Belange sind so eng miteinander verknüpft, daß es unmöglich ist, einen Teil davon, ohne Schaden für die Gesamtzusammenhänge, gesondert zu betrachten. Deshalb ist es unumgänglich, die Beziehungen zwischen wirtschaftlichen, sozialen und allgemein politischen Fakten bei der Frage einer Harmonisierung der sozialen Sicherungssysteme im

EWG-Raum genügend zu berücksichtigen. Die Notwendigkeit hierzu ergibt sich in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft besonders aus der im Vordergrund allen Handelns stehenden Bestrebung, die allgemeine Lebenshaltung beschleunigt zu heben und das Erreichte zu erhalten.

1) Angleichung der Arbeits- und Sozialkosten

Die Diskussion um die bereits erwähnte Frage ¹⁾, ob die Unterschiede in den nationalen Sozialversicherungssystemen, insbesondere deren verschiedenartige Finanzierungsstrukturen, zu Wettbewerbsverzerrungen führen können, ist bis jetzt nicht abgeschlossen. Wenn man auch die Harmonisierung der Systeme Sozialer Sicherung als Voraussetzung für eine Wirtschaftsintegration für nicht erforderlich hielt ²⁾, wie dies im EWG-Vertrag zum Ausdruck kommt, stehen sich doch nach wie vor die schon skizzierten Meinungen gegenüber ³⁾.

Die Auffassung der Autoren, die eine Wettbewerbsstörung erwarten ⁴⁾, läßt sich mit den Worten Ramadiers zusammenfassen. Dieser ist davon überzeugt, daß die genannten

1) Vgl. S. 4 der Arbeit.

2) und 3) Vgl. S. 52 der Arbeit.

4) Vgl. Pfeffermann, Das Sozialprogramm des Europarates, in "Sozialer Fortschritt" 1954, S. 30 ff; Delpérée, Soziale Aspekte der europäischen Integration, in "Sozialer Fortschritt" 1954, S. 102 ff; Feuilly, Harmonisierung der europäischen Sozialgesetzgebung, in "Soziale Sicherheit" 1964, S. 164.

Unterschiede "den Wettbewerb derjenigen Länder begünstigen, die dem sozialen Problem bisher weniger Aufmerksamkeit geschenkt haben. Es sei durchaus eingeräumt, daß mit dem niedrigeren Lebensstandard der Arbeitenden keine Spekulation verknüpft wird; es geht nicht um die Motive, sondern um die Konsequenzen, und die sind derart, daß die Länder oder Industrien, die die niedrigsten Löhne zahlen, die ein weniger günstiges System der Sozialen Sicherheit besitzen und vielleicht die härtesten Arbeitsbedingungen aufweisen, zu weniger hohen Selbstkostenpreisen gelangen, und das eben auf Kosten der Arbeitnehmer. Man kann nicht bezweifeln, daß diese Disparität die Einheit des Marktes zerbricht und den vollkommenen Wettbewerb verhindert. Es kann auf die Dauer im Grunde einen einheitlichen Markt nur geben, wenn auch das Sozialsystem vereinheitlicht wird"¹⁾.

Dieser Auffassung steht die Meinung gegenüber, die eine so weitgehende Schlußfolgerung ablehnt ²⁾. Nach ihr sind von den Divergenzen in den Sozialkosten unmittelbare

1) Ramadier, Die europäische Integration - sozialpolitisch gesehen, in "Sozialer Fortschritt" 1954, S. 8.

2) Vgl. Ohlin-Byé-Matthew-Meinhold-Saraceno-Verdoorn, Soziale Aspekte der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit, Genf 1956, S. 38 ff; Heilperin, Soziale Aspekte der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit, in "Bundesarbeitsblatt" 1958, S. 43 ff; Knüwe, Über den Aussagewert internationaler Lohn- und Sozialkostenvergleiche, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1958, S. 19 ff; Meinhold, a.a.O., in "Sozialer Fortschritt" 1957, S. 4 ff; derselbe, Notwendigkeit und Möglichkeit der Harmonisierung von Sozialleistungen im EWG-Raum, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1964, S. 1 ff; derselbe, EWG-Harmonisierung und nationale Weiterentwicklung der Sozialversicherungssysteme, in "Berufsgenossenschaftstag 1964", Sonderdruck der gewerblichen Berufsgenossenschaften, Bonn 1964, S. 13 ff; Knolle, a.a.O., in "Bundesarbeitsblatt" 1957, S. 488 ff; Liefmann-Keil, a.a.O., S. 366 ff.

Auswirkungen auf den Gütertausch nur in Ausnahmefällen zu erwarten.

Im folgenden wird zu zeigen sein, daß trotz unterschiedlicher Sozialkosten mit weitgehenden Einflüssen auf das Wachsen und Funktionieren internationaler Märkte nicht zu rechnen ist. Zu diesem Zweck ist zu untersuchen, inwieweit die Soziallasten die Produktion und den Gütertausch über die Kosten beeinflussen. Die Untersuchung der Soziallasten in den Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist schwierig, weil sich manche Leistungen gar nicht messen lassen, oder weil eine einheitliche Begriffsbestimmung der Kostenfaktoren, die unter den Soziallasten zu erfassen sind, noch nicht besteht ¹⁾. Aus der nachfolgenden Tabelle, die einen Überblick über die von den Arbeitgebern der sechs Länder aufzubringenden Pflichtbeiträge enthält, sind schon beträchtliche Differenzen zu sehen.

1) Für den Zweck der Arbeit sind die bereits vorhandenen Zahlenvergleiche ausreichend.

Tabelle I

Gesetzlich vorgeschriebene Beitragssätze der Arbeitgeber zur Pflichtversicherung in Europa am 1.1.1956 ¹⁾
(In Hundertsätzen der sozialversicherungspflichtigen Löhne)

Renten	Krank- heit und Mutter- schaft	Be- triebs- unfälle	Arbeits- losig- keit	Familien- zu- schüsse	Ins- ge- samt
Belgien:					
4,25	3,5	1,4	1,0	7,5	17,7
Deutschland (BR):					
5,5	3,1	1,6	1,5	--	11,7
Frankreich:					
10,0	-	3,0	-	16,75	29,8
Italien:					
6,2	9,3	3,1	3,5	31,4	53,5
Luxemburg:					
5,0	1,9	3,3	-	4,5	14,7
Niederlande:					
1,0	3,2-6,5	1,6	1,1-4,4	5,5	19,0

1) Die Tabelle ist der Studie, Ohlin, Soziale Aspekte a.a.O., S. 178, entnommen; neuere statistische Untersuchungen sind in dieser Form nicht veröffentlicht worden. Der hier beabsichtigte Aussagewert des Vergleichs in den Tabellen I und II (S. 82a der Arbeit) wird dadurch nicht geschmälert. Die absolute Höhe der Arbeitskosten hat sich zwar verändert, das Verhältnis der Kostendifferenzen dürfte gleich geblieben sein.

Die Belastung der Arbeitgeber ist in Italien und Frankreich am höchsten. Das ist hauptsächlich auf die hohen Familienzulagen in diesen Ländern zurückzuführen, die vor allem in Frankreich stark bevölkerungspolitischen Charakter haben. Auch die unterschiedlichen Finanzierungssysteme - darauf wird unten noch näher einzugehen sein - lassen sich unschwer der Tabelle entnehmen. Es zeigt sich, daß in Frankreich die sozialen Aufwendungen fast ausschließlich durch Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber aufgebracht werden, während in den anderen Ländern die staatlichen Zuschüsse, die in der Tabelle nicht zum Ausdruck kommen, eine wesentliche Rolle spielen.

Das Ergebnis ändert sich aber sofort, wenn man die Sozialkosten nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit den gesamten Arbeitskosten betrachtet. Unter Arbeitskosten sind alle Aufwendungen für den Produktionsfaktor Arbeit zu verstehen, das sind die Kosten für Löhne und Sozialleistungen. In der nachfolgenden Tabelle sind die durchschnittlichen Stundenverdienste, die obligatorischen Soziallasten und die Kosten für bezahlte Freizeit zusammengefaßt. Der oben gemachte Vorbehalt gegenüber solchen internationalen Vergleichen gilt auch für diese Zahlen; ihr Aussagewert dürfte dadurch aber nicht allzusehr beeinträchtigt werden.

Tabelle II - 82a -

Durchschnittliche Stundenverdienste, Obligatorische Soziallasten und Kosten der bezahlten Freizeit in den Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und in der Schweiz ¹⁾

Land	Durchschnittlicher Stundenverdienst		Obligatorische Soziallasten in Hundertsätzen der veranlagten Lohnsummen am		Vom Arbeitgeber zu tragende Kosten der bezahlten Freizeit, in Hundertsätzen der bezahlten Löhne		Löhne, obligatorische Soziallasten und Kosten der bezahlten Freizeit insgesamt (Indexbasis: Schweiz = 100)
	In Schw.Fr.	Indexziffern Schweiz = 100	1.1.1956	1952 - 1953			
Schweiz	2,56	100	3,9		6,0	100	
Belgien	1,91	75	17,7		11,6	88	
Deutschland (BR)	1,74	68	11,7		9,8	75	
Frankreich	1,88	73	29,8		7,2	92	
Italien	1,22	48	53,5		14,2	73	
Niederlande	1,38	54	19,0		7,2	62	

¹⁾ Die Zahlen sind dem Bericht entnommen, Ohlin, Soziale Aspekte, a.a.O., S. 39. Angaben über Luxemburg fehlen.

Die Unterschiede der gesamten Arbeitskosten - das zeigt die Aufstellung deutlich - sind in den einzelnen Ländern im Vergleich zu den Soziallasten wesentlich geringer ¹⁾. Auffallend ist, daß in einigen Ländern mit relativ hohen Soziallasten die Löhne niedriger sind. Das gilt vor allem für Italien. Daraus kann geschlossen werden, daß ein Teil der Sozialkosten von den Unternehmern auf die Arbeitnehmer abgewälzt worden ist, indem das Ansteigen der Löhne verlangsamt wurde ²⁾.

Die Auswirkungen auf die Wettbewerbslage der Mitgliedsländer dürften - wenn man von den gesamten Kosten für den Produktionsfaktor Arbeit ausgeht - wesentlich geringer sein, als bei einem Vergleich der Sozialkosten zu erwarten war. Entscheidend für die Wettbewerbssituation eines Landes sind demnach immer die Gesamtbelastungen, nicht aber partielle Belastungen ³⁾.

Ein anderer wesentlicher Faktor für die Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit sind die verschiedenen Ursachen für die Kostendifferenzen. Die Unterschiede in den Arbeitskosten sind nur zu einem geringen Teil auf die verschiedenenartigen Soziallasten zurückzuführen. Sie bringen im wesentlichen die Produktivität, die von Land zu Land verschieden ist und auf den komparativen Kostenvorteilen beruht, zum Ausdruck ⁴⁾. Solche Kostendifferenzen ergeben

1) Vgl. Liefmann-Keil, a.a.O., S. 368.

2) Vgl. Ohlin, Soziale Aspekte, a.a.O., S. 41. Die Auswirkungen und die Höhe solcher Abwälzungen ist nur schwer erfaßbar. Auch der umgekehrte Fall, die Abwälzung von Soziallasten auf die Arbeitgeber, ist denkbar. Das Beispiel zeigt, "daß die gesetzlichen Sätze der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialen Sicherheit nicht die effektive Sozialbelastung des jeweiligen Wirtschaftszweiges zum Ausdruck bringen, daß vielmehr die Sozialkostenvergleiche Stückwerk bleiben müssen, wenn es ihnen nicht gelingt... die Sozialkosten je Produktionseinheit zu bestimmen und zu vergleichen mit den entspr. Kosten der versch. Wirtschaftszweige des In- und Auslandes". Ebenso Knüwe, a.a.O.S. 22.

3) Vgl. Liefmann-Keil, a.a.O., S. 370.

4) Das Gesetz der komparativen Kosten lautet: Jede Einheit spezialisiert sich nicht auf die ökonomische Tätigkeit in der sie absolut überlegen ist, sondern auf die, in der sie komparativ überlegen ist.

sich beispielsweise aus unterschiedlichen Standortbedingungen, aus andersartigen Markt- und Organisationsformen und schließlich aus einer unterschiedlichen technischen Ausstattung. Die einzelnen Volkswirtschaften richten sich nach diesen vorgegebenen Bedingungen ¹⁾. Sie spezialisieren sich auf Wirtschaftszweige, in denen die Überlegenheit in der Produktion am größten oder zumindest die Unterlegenheit am geringsten ist ²⁾. Solche komparativen Kostenvorteile besitzt jedes Land. Darauf beruht die internationale Arbeitsteilung, welche die Grundlage für den internationalen Handel ist. Von den natürlichen Produktionsvor- oder -nachteilen eines Landes hängt seine Produktivität ab. Je höher seine Arbeitsproduktivität ist, je höher werden seine Löhne sein, wenn sie nicht durch dirigistische Maßnahmen beeinflusst werden. Das Lohnniveau in einem Land mit ungünstigen Produktionsbedingungen muß zwangsläufig niedriger sein als in einem Land mit vorteilhaften Voraussetzungen. Eine künstliche Lohnnivellierung würde die Wettbewerbsfähigkeit der benachteiligten Gebiete noch mehr verschlechtern.

Daraus folgt, daß die Forderung nach Kostenparität, nach Gleichheit der produktionspolitischen Chancen als Voraussetzung für den internationalen Handel falsch ist. "Der beste Beweis dafür ist in der Tatsache zu erblicken, daß Länder mit hohem Lohnniveau genug exportieren konnten, um damit ihre Importe zu begleichen ... Die Vorteile, die Länder mit hohem Lohnniveau als Ausgleich dafür genießen, sind allgemein bekannt. Zu diesen Vorteilen gehören zum Beispiel reiche Rohstoffquellen, verhältnismäßig reichliches Ausstattungskapital, ein relativ leistungsfähiges Unternehmertum und Aufsichtspersonal sowie eine gut ausgebildete, erfahrene und leistungsfähige Arbeiterschaft" ³⁾

1) Vgl. Knolle, a.a.O., in "Bundesarbeitsblatt" 1957, S. 489.

2) Vgl. Liefmann-Keil, a.a.O., S. 370.

3) Ohlin, Soziale Aspekte, a.a.O., S. 45, 47.

Die Harmonisierung von Kostendifferenzen, die ihre Ursachen in Produktivitätsunterschieden haben, würde die internationale Arbeitsteilung und damit den Güter- austausch eher erschweren als erleichtern ¹⁾.

Die Kosten, besonders die Arbeitskosten orientieren sich in Wirklichkeit jedoch nicht nur nach der Produktivität einer Volkswirtschaft. Monopolistische Fest- setzungen der Löhne oder sonstige staatliche Maßnahmen - besonders im Bereich der Sozialpolitik - können dazu führen, daß komparative Kostenvorteile - wie sie oben geschildert wurden - beseitigt werden. Dieses Argument wird dann auch als Beweis für die Notwendigkeit einer Angleichung der Soziallasten angesehen. Dabei ist zu be- achten, daß ein Teil der höheren Soziallasten auch Aus- druck einer höheren Produktivität sein kann ²⁾. Vor allem kommt es - wie schon gezeigt wurde - auf die ge- samte Kostenbelastung an und nicht auf Einzelbelastungen. Es ist durchaus denkbar, daß höhere Soziallasten durch andere niedrigere Kostenarten (z.B. niedrigere Steuern) teilweise kompensiert werden. "Es sprechen sogar gute

1) Die Schlußfolgerung der Sachverständigengruppe in dem Bericht, Ohlin, Soziale Aspekte, a.a.O., S. 133 lautet:

"Die zwischen einzelnen Ländern bestehenden Verschieden- heiten im allgemeinen Niveau des Arbeitsentgelts be- hindern keineswegs die Liberalisierung des internatio- nalen Handels: solange Produktivitätsunterschiede wei- ter bestehen, sind diese Verschiedenheiten unerlässlich, wenn auch an sich nicht ausreichend, um die Arbeits- kräfte und das Kapital in jedem Lande jenen Industrien zuzuführen, in denen sie mit größtem Vorteil oder mit geringstem Nachteil verwendet werden können, wodurch in allen Teilnehmerländern die größtmögliche Produktion und die höchstmöglichen Einkommen gewährleistet würden".

2) Vgl. Kntüwe, a.a.O., S. 20.

Gründe für die Annahme, daß derartige Ausgleichswirkungen im Wirtschaftsleben sich öfter einstellen als die Häufung von verschiedenen, in der gleichen Richtung sich auswirkenden Faktoren" ¹⁾. Die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen, die von Kostendifferenzen ausgehen und nicht durch Produktivitätsunterschiede bedingt sind, wird dadurch erheblich gemindert.

Die Frage, welche Auswirkungen die unterschiedlichen Finanzierungssysteme auf die Kostenbelastung der einzelnen Länder haben, ist dabei noch nicht berücksichtigt. Wie in Teil B gezeigt wurde, werden in einzelnen Ländern die Sozialleistungen weitgehend über Beiträge der Arbeitgeber finanziert, in anderen Ländern dagegen durch Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern und durch staatliche Zuschüsse. Daraus muß zunächst geschlossen werden, daß in Ländern, deren Sozialsysteme überwiegend durch Beiträge der Arbeitgeber getragen werden, die Unternehmen stärker belastet sind als in Ländern, in denen die Soziallasten teilweise durch allgemeine Steuermittel gedeckt sind. Deshalb hat vor allem Frankreich die Auffassung vertreten, daß es gegenüber den anderen Ländern im Gemeinsamen Markt benachteiligt sei. Diese Annahme ist allerdings in dieser allgemeinen Form nicht richtig. Die Arbeitgeberbeiträge sind keine definitiven Produktionskosten. Sie können wie Steuern abgewälzt werden. Von manchen Autoren werden sie daher als indirekte Steuern bezeichnet ²⁾. Die Möglichkeiten der Abwälzung werden in jedem Land allerdings verschieden sein. Bevor die Frage beantwortet werden kann, ob wegen der voneinander abweichenden Finanzierungssysteme eine Harmonisierung erforderlich ist, wäre es nötig, die effektive Produktionsbelastung nach den "Überwälzungsvorgängen" zu kennen ³⁾. Solche Untersuchungsergebnisse liegen bis

1) Ohlin, Soziale Aspekte, a.a.O., S. 81.

2) Vgl. Liefmann-Keil, a.a.O., S. 159.

3) Vgl. Ohlin, Soziale Aspekte, a.a.O., S. 79, 183.

heute nicht vor, weil die Materie zu komplex ist. Selbst wenn man die Möglichkeit der Abwälzung als gering bewertet, ist auch in diesem Fall die Gesamtbelastung maßgebend. Gerade bei einem Finanzierungssystem, das weitgehend auf Arbeitgeberbeiträgen aufgebaut ist, sind Ausgleichswirkungen durch geringere allgemeine Steuern zu erwarten ¹⁾. Daraus folgt, daß auch dann, wenn das Beitragsniveau stärker über dem anderer Länder liegt, die Folgen für den Wettbewerb weniger gravierend sein werden als vielfach angenommen wird. Die von den Unternehmern aufzubringenden Beiträge können einzelne Wirtschaftszweige stärker belasten als andere. Dies ist gegeben, wenn der Gewerbezweig lohnintensiv oder die Abwälzungsmöglichkeit beschränkt ist. In diesem Falle werden die davon ausgehenden wettbewerbsstörenden Einflüsse spürbar sein. Auf diese Frage wird später noch näher eingegangen.

Auch dann, wenn partielle höhere Belastungen der Arbeitskosten nicht durch niedrigere Belastungen anderer Kostenarten kompensiert werden, und wenn das allgemeine Kostenniveau über dem anderer Länder liegt, braucht sich keine Störung der Gesamtwettbewerbslage dieses Landes ergeben. Es tritt eine Korrektur durch den Wechselkurs ein. Die Wechselkurse der verschiedenen Währungen richten sich in der Regel nach dem in einzelnen Ländern herrschenden Kosten- und Preisniveau ²⁾. Diese sogenannte Kaufkraftparitätentheorie besagt, daß Änderungen im Wechselkurs im allgemeinen bestimmt werden durch Veränderungen in dem Verhältnis der Kaufkraft von zwei Geldarten je in ihrem Land und proportional zu diesen Veränderungen ³⁾. Solange also der Wechselkurs dem

1) Vgl. Knolle, a.a.O., in "Bundesarbeitsblatt" 1957 S.489.

2) Vgl. Ohlin, Soziale Aspekte, a.a.O., S. 45.

3) Vgl. Halm, Geld, Außenhandel und Beschäftigung, München 1951, S. 131.- Die oben angewandte Kaufkraftparitätentheorie genügt für eine exakte Bestimmung der Wechselkurse nicht weil sie nicht alle Faktoren, die das Angebot und die Nachfrage auf dem Devisenmarkt beeinflussen, enthält. Für die hier zu beleuchtende Frage reicht sie jedoch aus.

Kosten- und Preisniveau entspricht, wird die Zahlungsbilanz ausgeglichen sein. Die Zahlungsbilanz wird passiv, das Gleichgewicht wird gestört, wenn die Kosten im Inland im Verhältnis zum allgemeinen Produktivitätsniveau zu hoch sind ¹⁾. Das betreffende Land würde, wenn es keine Maßnahmen zum Ausgleich trafe, seine Devisenreserven verlieren. Es könnte also sein Defizit in der Zahlungsbilanz solange aufrecht erhalten, bis seine Devisenvorräte erschöpft sind. In Wirklichkeit wird schon vorher für eine Verminderung der Importe und eine Vermehrung der Exporte gesorgt werden müssen. Das kann entweder geschehen durch Zoll- und Subventionsmaßnahmen oder durch eine Änderung des Wechselkurses; in diesem Falle durch eine Abwertung. Ein Land, das im Begriffe ist, einer Zollunion beizutreten und das den internationalen Handel liberalisieren will, kann selbstverständlich nur die zweite Alternative für den notwendigen Ausgleich wählen.

Absolute Kostendifferenzen, die durch international unterschiedliche, aber alle Wirtschaftszweige im gleichen Verhältnis belastende Sozialaufwendungen hervorgerufen werden, verlangen demnach nicht so sehr nach einer sozialen Harmonisierung; sie stellen eher ein Wechselkursproblem dar ²⁾. Die Schwierigkeiten, in die zum Beispiel Frankreich und Italien 1963/64 geraten sind und die den Ausgleich der Zahlungsbilanz gefährdeten, waren nicht das Ergebnis zu hoher Soziallasten im Vergleich zu anderen Ländern. Die Ursache dafür war eine allgemeine inflatorische Entwicklung bei gleichbleibendem Wechselkurs. Die Währungen waren überbewertet ³⁾. In Deutschland war 1961 eine entgegengesetzte Entwicklung festzustellen. Das Kosten- und Preisniveau war niedriger als das anderer Länder. Unsere Zahlungsbilanz war ständig aktiv, weil

1) Vgl. Ohlin, Soziale Aspekte, a.a.O., S. 46.

2) Vgl. Knüwe, a.a.O., S. 22.

3) Vgl. Meinhold, a.a.O., in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1964, S. 2.

unsere Währung unterbewertet war. Die Korrektur wurde mit der Aufwertung der Deutschen Mark herbeigeführt ¹⁾.

Die Beispiele bestätigen, daß Unterschiede in der Gesamtbelastung der einzelnen Länder durch den Wechselkurs ausgeglichen werden können und in der Vergangenheit auch ausgeglichen worden sind. Der Wettbewerb kann dann nicht gestört werden. Einschränkend muß allerdings hinzugefügt werden, daß eine Änderung der Wechselkurse immer nur ein äußerstes Mittel eines Landes sein kann und soll. Ihre häufige Anwendung wird aus politischen, aber auch aus wirtschaftlichen Gründen abgelehnt. In letzter Zeit ist allerdings eine Gegenströmung zu beobachten, die immer mehr Anhänger findet und ein System beweglicher Wechselkurse fordert ²⁾. Die Ausweitung des internationalen Handels, besonders seine Liberalisierung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, setze, so wird geltend gemacht, den Verzicht auf nicht konforme restriktive Mittel wie Zölle oder Subventionen voraus. Daher bleibe, zumindest für eine Übergangszeit, nur der Ausweg, den Wechselkurs schnell anzupassen, wenn das Gleichgewicht der Zahlungsbilanz gestört ist. Vorerst werden die Widerstände gegen frei schwankende Wechselkurse groß sein und ihre Einführung verhindern. Vor allem werden Auswirkungen eines solchen Systems auf die innere Stabilität eines Landes, die Auslandsinvestierungen, den internationalen Kapitalverkehr und auf andere Bereiche befürchtet ³⁾. Diese Nachteile könnten größtenteils vermieden werden, wenn, statt frei schwankender Wechselkurse, ein Mittelweg gewählt würde und die Wechselkurse von Zeit zu Zeit angepaßt werden könnten ⁴⁾. Man wird jedenfalls der Auffassung zustimmen müssen, daß unrichtig gewählte Wechselkurse (Unter-Überbewertung) auf die Dauer gefährlich sind, da sie die Wettbewerbslage eines Landes verändern ⁵⁾. Dennoch darf nicht verkannt werden,

1) Vgl. Meinhold, a.a.O., in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1964, S. 2.

2) Vgl. Meinhold, a.a.O., in "Soz.Fortschritt" 1957, S. 5.

3) Vgl. Halm, a.a.O., S. 173, 174.

4) u. 5) Vgl. Halm, a.a.O., S. 175.

daß Korrekturen des Wechselkurses Anpassungsvorgänge auslösen, unter denen einzelne Wirtschaftszweige zu leiden haben, weil Umstellungen notwendig werden. Andere Wirtschaftszweige wiederum, die durch das Ungleichgewicht in der Zahlungsbilanz Wettbewerbsschwierigkeiten hatten, werden Vorteile haben. Daraus ergibt sich folgendes: Bereits bestehende Unterschiede in den Gesamtkosten sind in den Wechselkurs eingegangen und somit ausgeglichen. Änderungen dieser Kostendifferenzen erzeugen neue Ungleichgewichte, deren Korrektur für manche Wirtschaftszweige neue Schwierigkeiten mit sich bringt ¹⁾.

Neben den Unterschieden in den Gesamtkosten, deren wettbewerbsstörende Einflüsse über den Wechselkurs ausgeglichen werden, können unterschiedliche Belastungen einzelner Wirtschaftszweige bestehen. Ihre Kosten können höher sein als die durchschnittlichen aller Gewerbezweige. Diese Unterschiede werden nicht über den Wechselkurs ausgeglichen. Solange es sich um komparative Kostenunterschiede handelt, wird dagegen nicht viel einzuwenden sein. Die Randall Commission hat in ihrem Bericht allerdings schon dann einen unlauteren Wettbewerb angenommen, "wenn die mit der Herstellung eines bestimmten Artikels beschäftigten Arbeiter Löhne empfangen, die weit unter den üblichen Normen des Exportlandes liegen" ²⁾. Soweit die Löhne durch staatliche Maßnahmen künstlich niedrig gehalten werden oder das Ergebnis monopolistischer Einflüsse sind, dürfte diese Annahme zutreffen, nicht aber, wenn sie Folge einer unterschiedlichen Produktivität dieses Wirtschaftszweiges in den einzelnen Ländern ist. Im letzteren Falle würden - wie schon bei der Betrachtung der Gesamtkosten gezeigt wurde - die höheren Löhne nicht zu einer Beeinträchtigung des Wettbewerbs führen,

1) Vgl. Meinhold, a.a.O., in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1964, S. 2.

2) Zitiert aus: Ohlin, Soziale Aspekte, a.a.O., S. 51.

weil sie nur Ausdruck einer höheren Arbeitsleistung sind ¹⁾.

Kostenunterschiede innerhalb einzelner Wirtschaftszweige können sich auf den internationalen Wettbewerb dann störend auswirken, wenn sie künstlich geschaffen wurden ²⁾. Solche Wirkungen werden vor allem von unterschiedlichen Soziallasten erwartet. Der Bergbau dürfte dafür ein Beispiel sein. Dabei muß man jedoch berücksichtigen, daß er auch in anderen Ländern höher belastet ist als andere Industriezweige. Neben den Sozialkosten gibt es noch viele andere Möglichkeiten, die künstliche Kostendifferenzen erzeugen, zum Beispiel unterschiedliche Gewerbesteuer-sätze, unterschiedliche Verkehrstarife und anderes ³⁾.

Diese unterschiedlichen Belastungen einzelner Gewerbezweige müssen als echtes wettbewerbsstörendes Element angesehen werden. Sie sind nur mit Hilfe von Harmonisierungsmaßnahmen zu beseitigen. Die Verwirklichung einer solchen Forderung ist allerdings ziemlich kompliziert. Vor allem wird es schwierig sein, zwischen künstlichen und natürlich bedingten Kosten zu unterscheiden ⁴⁾. Ferner wird man erst ab einer bestimmten Größenordnung der unterschiedlichen Belastung eine Angleichung befürworten können ⁵⁾. Wahrscheinlich wird es nur in Extremfällen zu

1) Die besondere Situation der Landwirtschaft kann hier außer Betracht bleiben.

2) Knolle definiert "spezifische Verzerrungen des Wettbewerbs" als durch Rechtsnormen ausgelöste, nicht durch andere Daten kompensierte Wettbewerbsverfälschungen, vgl. Knolle, a.a.O., in "Bundesarbeitsblatt" 1957, S. 489.

3) Vgl. Meinhold, a.a.O., in "Deutsche Versicherungszeit-schrift" 1964, S. 3.

4) Vgl. Knüwe, a.a.O., S. 20.

5) "Es ist natürlich äußerst schwierig, genau zu bestimmen, wie weit Abweichungen billigerweise zugelassen werden dürfen, wenn unter Berücksichtigung aller wesentlichen Faktoren entschieden werden soll, ob in einem gegebenen Fall Löhne und Soziallasten unter der Normalhöhe liegen", vgl. Ohlin, Soziale Aspekte, a.a.O., S. 51.

solchen Anpassungen kommen, weil dadurch ebenfalls wieder Strukturveränderungen eintreten, die langfristig schmerzhafter sein können als der Vorteil einer verbesserten interregionalen Arbeitsteilung. Die Harmonisierung von unterschiedlichen Kosten wird schon deshalb auf Ausnahmefälle beschränkt werden müssen, weil durch staatliche oder wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen die Situation einzelner Wirtschaftszweige verändert werden kann. Eine absolute Reinheit des Wettbewerbs ist nicht zu verwirklichen ¹⁾. Das Problem darf auch nicht überbewertet werden. Die bis jetzt durchgeführten Kostenvergleiche - sie sind nicht vollständig, und ihr Aussagewert ist begrenzt, weil sie überwiegend auf die Arbeitsstunde und nicht auf die Produktionseinheit bezogen sind ²⁾ - zeigen, daß die Kostenunterschiede einzelner Gewerbezweige nicht so erheblich sind ³⁾. Bevor entschieden werden kann, ob und in welcher Form unterschiedliche Kosten einzelner Wirtschaftszweige harmonisiert werden sollen, müssen genauere statistische Unterlagen vorliegen. Die Angleichung überhöhter Kosten an das allgemeine europäische Niveau dürfte im übrigen zunächst Aufgabe jenes Landes sein, "das solche offenbar über die wirtschaftliche Kraft des betreffenden Wirtschaftszweiges hinausgehenden Unterschiede ausgelöst hat" ⁴⁾.

Zusammenfassend kann folgendes festgestellt werden: Die eingangs erwähnte Auffassung, die unterschiedlichen Kostenbelastungen in den Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft würden der Ausweitung der internationalen Arbeitsteilung und dem internationalen Handel hin-

1) Vgl. Meinhold, a.a.O., in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1964, S. 3.

2) Vgl. Knüwe, a.a.O., S. 20; Knolle, a.a.O., in "Bundesarbeitsblatt" 1957, S. 490.

3) Vgl. Wagenführ, Der Integrationsprozeß und das Lohnkostenargument, in "Kyklos" 1962, S. 138.

4) Knolle, a.a.O., in "Bundesarbeitsblatt" 1957, S. 489.

bernd im Wege stehen, die zum Teil in der Literatur vertreten wird und die sich auch einzelne Länder zu eigen gemacht haben, hat sich, zumindest in dieser Schärfe, nicht bestätigt.

Eine Harmonisierung aller Kosten im Bereich der Mitgliedstaaten ist nicht möglich und auch nicht wünschenswert. Die komparativen Kostenvorteile der Länder müssen erhalten bleiben, denn "es ist für alle beteiligten Volkswirtschaften günstig, wenn die Kostenvorteile, die in dem standortbegünstigten Lande ausgenutzt werden, zu einer erhöhten internationalen Arbeitsleistung führen" ¹⁾.

Unterschiede im gesamten Kostenniveau eines Landes, die durch staatliche Maßnahmen oder monopolistische Einflüsse bedingt sind, können den Wettbewerb verzerren. Sie werden aber über den Wechselkurs ausgeglichen. Im übrigen bestehen - wie gezeigt wurde - starke kompensierende Kräfte, die dafür sorgen, daß das gesamte Kostenniveau durch diese künstlichen Maßnahmen nicht so erheblich steigen wird, wie bei einer isolierten Betrachtung der Soziallasten zunächst vermutet werden könnte, weil sie in der Regel nicht in einer Richtung, sondern oft in entgegengesetzter Richtung wirken. Daher wird angenommen werden können, daß die bestehenden Kostenunterschiede, die auch von der Zahl her nicht so gravierend sind, in der Hauptsache auf Produktivitätsunterschieden beruhen. Generelle Harmonisierungsmaßnahmen bei Unterschieden im allgemeinen Kostenniveau scheinen daher nicht notwendig zu sein.

Unterschiedliche Kosten innerhalb einzelner Wirtschaftszweige, die sich auf das allgemeine Niveau nicht auswirken, können in bestimmten Fällen, wenn das betroffene Land nicht selbst in der Lage ist, Abhilfe zu schaffen, Harmonisierungsmaßnahmen auslösen. Sie werden sich im Bereich der Sozialpolitik darauf beschränken, die direkten, von den Unternehmen zu tragenden Lasten (Beiträge) zu

1) Knüwe, a.a.O., S. 20.

senken. Das wird wahrscheinlich in der Weise geschehen, daß der Staat die Kosten übernimmt, weil mit einem Abbau von Leistungen nicht zu rechnen ist. Es ist aber auch denkbar, daß ein Land, dessen Sozialleistungsniveau niedriger ist als das anderer Länder, aufgefordert wird, seine Leistungen und damit die Kosten zu erhöhen, um die spezifische Wettbewerbsverzerrung zu beseitigen.

Die Maßnahmen werden sich auf den Leistungs- und Finanzsektor beschränken. Eine Änderung der Organisation der einzelnen Sicherungssysteme dürfte in keinem Fall erforderlich werden. Es ist zum Beispiel nicht zu erwarten, daß Verlagerungen im finanziellen Bereich (von indirekten Steuern auf direkte Steuern) so radikal sein werden, daß an Stelle eines Versicherungssystems ein Versorgungssystem mit allen Konsequenzen auch für die Organisation treten müßte.

Bestehende Kostenunterschiede werden somit nur in begrenztem Umfang und nur in speziellen Fällen eine Angleichung erforderlich machen. Größere Schwierigkeiten könnten jedoch durch zukünftige Veränderungen zu erwarten sein, wenn der Gemeinsame Markt besteht. Jede Strukturverschiebung, die durch eine Änderung des Kostengefüges verursacht wird, zwingt die betroffenen Wirtschaftszweige zu Anpassungsmaßnahmen. Deshalb dürfte es angezeigt sein und vom Vertrag auch gefordert werden, die Auswirkungen geplanter Veränderungen auf den Wettbewerb, zum Beispiel durch die soziale Gesetzgebung, vor ihrer Durchführung zu überprüfen, damit neue Ungleichgewichte und Friktionen vermieden werden.

2) Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer

Für das Entstehen eines produktiven Gemeinsamen Europäischen Marktes mit binnenmarktähnlichen Verhältnissen genügt nicht der freie Austausch von Waren. Er würde nur zu einer unvollständigen wirtschaftlichen Einheit führen. Deshalb ist daneben die Freizügigkeit der Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit erforderlich ¹⁾, wie das der EWG-Vertrag in den Art. 48 ff und 67 ff vorgesehen hat. Würde man die Grenzen für Kapital und Arbeit geschlossen halten, so könnten sich die "Wanderungen" des Kapitals und der Arbeitnehmer nicht der Neuorientierung wirtschaftlicher Aktivität im EWG-Raum anpassen, die durch den freien Warenverkehr eventuell hervorgerufen wird. Es könnte an einer Stelle des Gemeinsamen Marktes eine Knappheit an Arbeitskräften auftreten und umgekehrt an anderer Stelle ein zunehmendes Angebot festzustellen sein, ohne daß der alsdann wünschenswerte Ausgleich möglich wäre. Selbst einer örtlichen strukturbedingten Arbeitslosigkeit könnte in der Großraumwirtschaft der Europäischen Gemeinschaft, auch wenn allgemein ein Arbeitskräftebedarf besteht, nicht abgeholfen werden. Die Vollbeschäftigung, die Steigerung der Produktivität und damit die Mehrung des Sozialprodukts könnten nicht in dem vorgesehenen Ausmaß verwirklicht werden.

Zugleich aber dient die Freizügigkeit der Arbeitnehmer einer sozialen Integration. Sie steht im Vergleich zur Liberalisierung des Waren- und Wirtschaftsverkehrs auf einer anderen Stufe ²⁾. Die Aufrechterhaltung geschlossener Arbeitsmärkte in den einzelnen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft würde wahrscheinlich dazu führen, daß sich

1) Vgl. Vogel, Sozialpolitik im Gemeinsamen Markt, in "Arbeits und Sozialpolitik" 1959, S. 15.

2) Vgl. Levi-Sandri, a.a.O., in "Sozialer Fortschritt", 1961, S. 195, 196.

die Lebens- und Arbeitsbedingungen nicht angleichen, sondern in Zukunft noch stärker, als es bisher der Fall gewesen ist, auseinander entwickeln würden. In Gebieten, aus denen überschüssige Arbeitskräfte nicht abwandern könnten, dürften sich die Lohn- und Arbeitsbedingungen verschlechtern, während in anderen Räumen, in denen bei verstärkter wirtschaftlicher Aktivität die Nachfrage nach Arbeitskräften anstiege, sich verhältnismäßig günstige Lohn- und Arbeitsbedingungen durchsetzen könnten.

Damit die aus wirtschaftlichen und sozialen Gründen zu befürwortende Wanderung der Arbeitnehmer zur vollen Entfaltung kommen kann, ist es notwendig, daß allen ausländischen Arbeitskräften in den verschiedenen Mitgliedsstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ein umfassender Schutz vor den Risiken des Lebens gewährt wird¹⁾. "Der Mensch des 20. Jahrhunderts liebt nicht das Risiko, er will Sicherheit" ²⁾. Der Erfolg einer Integration der Arbeitskraft hängt demnach weitgehend von der Sozialen Sicherung nach den einzelstaatlichen Systemen ab ³⁾. Deshalb ist sicherzustellen, daß jeder Arbeitnehmer, gleichgültig wo er arbeitet, einen festen Anspruch auf die verschiedenen Sozialleistungen hat.

1) Vgl. Hampel, a.a.O., S. 45; Schiefer, Europäischer Arbeitsmarkt, Baden-Baden, Bonn 1961, S. 117, 276; Erdmann, Zwei Jahre Sozialpolitik der EWG, in "Der Arbeitgeber" 1957, S. 87.

2) Schiefer, a.a.O., S. XVII.

3) Es ist das Verdienst Studders auf diese meist vernachlässigte Seite der Integration der europäischen Arbeitskraft hingewiesen zu haben. Vgl. Studders, Zur Integration der Europäischen Arbeitskraft, Frankfurt/M 1952. Wichtig für die qualitative Seite dieses Problems ist auch die Arbeit von Wander, Berufsausbildung und Produktivität, Kiel 1953, bes. S. 18 ff. Zur Demographischen Situation, vgl. Bolle, Bevölkerung und Arbeitskräftepotential in europäischen Ländern, Berlin 1954.

Die einheitliche Ausrichtung der sechs Sozialversicherungssysteme nach einem sozialpolitischen Leitbild ¹⁾, es ist dies das Übereinkommen Nr. 102 und betrifft die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit ²⁾, wirkt integrationsfördernd ³⁾, denn der ausländische Arbeitnehmer läuft in keinem der EWG-Länder Gefahr, eine Vorsorge gegen die gängigen Risiken des Lebens nicht vorzufinden. Die unterschiedlichen Voraussetzungen der Leistungsgewährung des Sozialversicherungsschutzes können jedoch die Mobilität der Arbeit ⁴⁾ hemmen oder gar verhindern ⁵⁾.

Einem Arbeitnehmer, der nacheinander in mehreren Ländern arbeitet, erwachsen unter Umständen dadurch erhebliche Nachteile. Es können ihm Rechte und Anwartschaftsansprüche verloren gehen. Auch kann ihm der Bezug von Leistungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit und des Auslandsaufenthaltes unmöglich gemacht werden.

1) Vgl. S. 14 der Arbeit.

2) Vgl. S. 23 der Arbeit.

3) Vgl. Hampel, a.a.O., S. 44; IAA, Das Wesen der Sozialen Sicherheit, a.a.O., S. 129.

4) Unter Arbeitsmobilität ist hier im wesentlichen die zwischenörtliche Wanderung (Wechsel des Arbeitsortes) gemeint, wenn auch die berufliche Mobilität (Wechsel des Berufes oder der Beschäftigungsart) und die soziale Mobilität (Wechsel der sozialen Position) damit zusammenhängen. Zur Unterscheidung der Begriffe vgl. im einzelnen, Studders, a.a.O., S. 6 ff.

5) Vgl. Erdmann-Rosoux, a.a.O., S. 248; Schiefer, a.a.O., S. 4; Deutsches Industrieinstitut, a.a.O., S. 9, 10; Levi-Sandri, a.a.O., in "Sozialer Fortschritt" 1961, S. 195; Jung, a.a.O., 1962, S. 154; Petrilli, a.a.O., in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1961, S. 73; Wohlfahrt-Everling, a.a.O., Anm. 1 und 4 zu Art. 51; Groeben-Bpeckh, a.a.O., Vorbem. 6 zu Art. 48 ff.

Diese Beeinträchtigungen folgen vornehmlich aus den Persönlichkeits- oder Territorialitätsprinzipien, auf denen die Sozialversicherungssysteme beruhen ¹⁾.

Nach dem Persönlichkeitsprinzip werden die Leistungen in erster Linie nach der Höhe und dem Umfang der gezahlten Beiträge bemessen. Der Aufenthalt des Antragstellers ist für die Leistungsgewährung ohne Bedeutung. Hier kommt der Grundsatz des Privatversicherungsrechts zum Ausdruck, wonach die Leistung der Versicherungsprämie adäquat sein soll ²⁾.

Diese Art Leistungsgewährung besteht in den Niederlanden für die auf Beitragszahlung beruhenden Leistungen ³⁾. In den übrigen EWG-Ländern und in den Niederlanden (für die nicht beitragsbezogenen Leistungen) gilt das Territorialitätsprinzip ⁴⁾, das eines der wesentlichen Elemente des öffentlichen Rechts darstellt. Danach ist für die Erlangung eines Anspruchs Voraussetzung, daß der Antragsteller oder seine Familienangehörigen im Staatsgebiet wohnen. Auf die Beitragszahlung kommt es bei strenger Einhaltung des Territorialitätsprinzips überhaupt nicht an.

Der Grundsatz der Territorialität hat zur Folge, daß der Ausländer anders behandelt wird als der Inländer, da der Erfüllungsort regelmäßig im Inland verbleibt. ⁵⁾

1) Vgl. IAA, Gleichbehandlung von Inländern und Ausländern in der Sozialen Sicherheit, Bericht VIII (1), Genf 1960, S. 82; Jung, a.a.O., 1962, S. 154.

2) Vgl. Carganico-Spiecker, Selbstverwaltung im Spannungsfeld zwischen Staat und Gesellschaft, in "Festschrift für Lauterbach", Bielefeld 1961, S. 56.

3) Vgl. IAA. Das Wesen der Sozialen Sicherheit, a.a.O., S. 129.

4) Vgl. IAA, Das Wesen der Sozialen Sicherheit, a.a.O., S. 130; Jung, a.a.O., 1962, S. 154.

5) Vgl. Vesper, Europäische Zusammenarbeit in der sozialen Krankenversicherung, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1960, S. 231.

Den Ausländer treffen zahlreiche Nachteile, hinsichtlich der Sach- und Barleistungen ¹⁾.

Grundsätzlich decken territorialorientierte Regelungen nur die ärztlichen Behandlungskosten im Bereich des Staatsgebietes. Damit fehlt den Wanderarbeitnehmern, neben der ärztlichen Behandlung und der Krankenhauspflege jede Versorgung mit Arznei- und Heilmitteln. Aber auch die Gewährung von Geldleistungen ist stark eingeschränkt. Die meisten Rechtsvorschriften sehen Zahlungen von Leistungen außerhalb des Staatsgebietes weder an Staatsangehörige noch an Ausländer vor. Das wirkt sich besonders nachteilig auf die Gewährung von Beihilfen für die in einem anderen Land als dem des Versicherten wohnenden Familienangehörigen aus, da der Wohnsitz des Leistungsberechtigten maßgebend ist ²⁾. Die Arbeitslosenunterstützungen und Renten werden eingestellt, wenn der Berechtigte seinen Aufenthalt in ein anderes Land verlegt ³⁾. Aber auch Leistungen zur Deckung kurzfristiger Risiken können nur bewilligt werden, wenn der Versicherungsfall auf dem Gebiet eingetreten ist, für welches die betreffenden Rechtsvorschriften gelten. Ebenso kann die Undurchführbarkeit von Kontrollen, die wegen der Entfernung der Betroffenen nicht möglich sind, zum Verlust bestimmter Ansprüche führen.

Wohl kennen die Bestimmungen der meisten Länder Ausnahmen vom Territorialitätsprinzip, doch bleibt die Ungleichbehandlung der Ausländer erheblich.

1) Vgl. bezüglich der unterschiedlichen Vorschriften im einzelnen, IVSS, Entwicklung und Tendenzen, a.a.O., sechs Studien.

2) Vgl. Borries, Das Europäische Abkommen über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, in "Bundesarbeitsblatt" 1958, S. 117.

3) Vgl. Wiehec, Die Verordnung Nr. 3 der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, in "Recht der Arbeit" 1959, S. 54.

Das Territorialitätsprinzip führt zu weiteren Benachteiligungen des im Ausland Arbeitenden, wenn er während seines Erwerbslebens mehreren Sozialversicherungssystemen angehörte. Machen Rechtsvorschriften die Bewilligung der Leistungen von einer Mindestvorversicherungs- oder Mindestaufenthaltszeit abhängig, so können normalerweise die in einem anderen Land oder in einem anderen System zurückgelegten Versicherungs- oder Aufenthaltszeiten nicht berücksichtigt werden. Es kann dann der Fall eintreten, daß ein Wanderarbeitnehmer während gewisser Zeitabschnitte ohne jeden sozialen Schutz ist, und daß er später keinen Anspruch auf eine Altersrente hat, weil er keiner der Versicherungen, zu denen er Beiträge gezahlt hat, lange genug angehörte, um Mindestansprüche zu erwerben ¹⁾.

Besonders spürbar kann der Mangel einer Zusammenrechnungsmöglichkeit der in verschiedenen Ländern zurückgelegten Beschäftigungszeiten bei der Entschädigung einer Berufskrankheit sein. Muß der Geschädigte, wie zum Beispiel in Frankreich, eine gewisse Mindestzeit der Gefährdung ausgesetzt gewesen sein, dann kann er nicht als ein durch seine Berufsausübung Erkrankter anerkannt werden, wenn er nicht in einem Land allein die Bedingung erfüllt. Eine Zusammenrechnung gefährdender Arbeitszeiten in mehreren Ländern ist nicht möglich.

Auf die Familienangehörigen kann sich die Wanderung eines Arbeitnehmers ebenfalls nachteilig auswirken, vor allem, wenn sie, wie dies häufig der Fall ist, im Herkunftsland zurück geblieben sind. So können in zahlreichen Fällen die Sachleistungen nicht gewährt werden, oder sie gehen weiterhin zu Lasten des Wohnlandes, dem die Tätigkeit des ausgewanderten Familienvorstandes nur mittelbar zugute kommt.

1) Vgl. Carapezza, Eröffnungsansprache, in "Europäische Konferenz über die soziale Sicherheit", Bd. I, Brüssel 1962, S. 38.

Neben den aus dem Territorialitätsprinzip resultierenden Beeinträchtigungen ist nach einigen Rechtsordnungen auch die fremde Staatsangehörigkeit ein Hindernis für die Anspruchsberechtigung auf dem Gebiet der Sozialversicherung. Es ist dabei gleichgültig, ob es sich um beitragsbezogene oder durch Staatsmittel finanzierte Leistungen handelt. Ebenso können rein nationalpolitische Vorteile, wie zum Beispiel Vergünstigungen zur Hebung der Geburtenziffer, verloren gehen.

Beruhend die Rechtsvorschriften in den einzelnen Mitgliedsländern auf unterschiedlichen Grundlagen, so führt das entweder zu Doppelversicherungen und der damit verbundenen Schwierigkeit einer Kumulierung von Leistungen oder zu Lücken in der eigentlichen Leistungsgewährung. Die sich hieraus ergebenden Folgen können für die im Heimatland verbliebenen Familienangehörigen bedeutend sein. Dies gilt auch für den ausgewanderten Arbeitnehmer selbst, wenn er etwa kurze Zeit nach seiner Rückkehr in seinem Herkunftsland erkrankt.

Hinzu kommt, daß in den einzelnen Mitgliedstaaten die technischen Voraussetzungen für die Leistungsgewährung sehr unterschiedlich sind. Die Bestimmungen über die Karenz- und Vorversicherungszeit, die Art der Berechnungsmethoden und die Auszahlung der Leistungen variieren von Land zu Land sehr stark. Dadurch ist dem Wanderarbeitnehmer nicht in allen Ländern vom ersten Tag der Arbeitsaufnahme an der volle Versicherungsschutz gewährleistet. Eine Reihe von Problemen verursacht auch die Verschiedenheit der Altersgrenze bei der Altersversicherung, da der Anspruch auf eine Teilrente in den einzelnen Ländern von verschiedenen Zeitpunkten an besteht. Die voneinander abweichenden Grundsätze für die Bewertung der Invalidität bewirken in bestimmten Fällen, daß derselbe Wanderarbeitnehmer in einem Land als arbeitsfähig, in einem anderen dagegen als arbeitsunfähig angesehen wird.

Au diesen sich für die Wanderarbeitnehmer ergebenden Nachteilen folgt die Notwendigkeit einer internationalen Koordinierung der verschiedenen Systeme der Sozialen Sicherheit. Wenn die Freizügigkeit der Arbeitnehmer mit dem Ziel einer Produktionssteigerung und der Hebung der Lebenshaltung gelingen soll, ist es unumgänglich, die aus Gründen nationalstaatlichen Denkens errichteten Schranken aufzuheben. Um dem Wanderarbeitnehmer die erworbenen Leistungsansprüche und Rechtspositionen zu gewährleisten und die Zahlung der Leistungen auch im Ausland zu garantieren, sind die aus dem Territorialitätsprinzip und der Staatsangehörigkeit resultierenden Hemmnisse zu beseitigen und die unterschiedlichen technischen Voraussetzungen der Leistungsgewährung einander anzunähern ¹⁾.

1) Vgl. Delpérée, a.a.O., S. 104; Biskup, a.a.O., in "Recht der Arbeit" 1957, S. 458, 459; Erdmann, a.a.O., in "Der Arbeitgeber" 1960, S. 87; Levi-Sandri, a.a.O., in "Soziale Sicherheit" 1961, S. 195; Jantz, a.a.O., 1960, S. 28, 29; Caesar, a.a.O., S. 227; Knoll, a.a.O., in "Bundesarbeitsblatt" 1957, S. 494; Borries, a.a.O., S. 119; Wickenhaben, Probleme der gesetzlichen Unfallversicherung im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in "Die Berufsgenossenschaft" 1964, S. 411; Brüggemann, Neue Regelungen der Sozialen Sicherheit für Ausländer und für Auslandsbeschäftigung im Falle der Arbeitslosigkeit, in "Bundesarbeitsblatt" 1959, S. 132.

3) Angleichung der Niveaus der Sozialen Sicherheit und der Sozialeinkommen

Die unterschiedliche Höhe der Sozialleistungen und damit der Sozialeinkommen in den einzelnen EWG-Mitgliedstaaten kann sich nachteilig auf die zwischenstaatliche Wanderung der Arbeitnehmer auswirken. "Die Soziale Sicherheit stellt heute einen wichtigen Faktor in den Lebensbedingungen der Arbeitnehmer wie auch der übrigen Bevölkerungsgruppen dar" ¹⁾. Deshalb wird vielfach die Meinung vertreten, daß das Anheben von vergleichsweise niedrigen Sozialleistungen auf ein höheres Niveau als ein Bestandteil des Gesamtintegrationsprozesses der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft notwendig sei ²⁾. Es wird teilweise sogar gefordert, die Leistungen der Sozialen Sicherheit in allen sechs Mitgliedstaaten nach dem jeweils höchsten Leistungsniveau auszurichten ³⁾. Es fragt sich aber, ob der Einigungsvorgang der sich bildenden Europäischen Gemeinschaft tatsächlich zu derartigen Maßnahmen zwingt.

1) IAA, Vergleich der Leistungen in der Sozialen Sicherheit, a.a.O., S. 19.

2) Vgl. Kuhr, Harmonisierte Sozialpolitik in Europa, in "Soziale Sicherheit" 1964, S. 357; COPA, Möglichkeiten einer Harmonisierung, a.a.O., S. 160; Cannella, a.a.O., S. 229; Pauly, a.a.O., S. 281; Coppini, a.a.O., S. 140; Weber, Leistungen der Arbeitslosenversicherung, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. I, Brüssel 1962, S. 467; Lebel, Leistungen des Familienlastenausgleichs, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. I, Brüssel 1962, S. 427; Keulers, Leistungen der Arbeitslosenversicherung, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. I, Brüssel 1962, S. 464.

3) Vgl. Veillon, a.a.O., S. 206, 208; Heise, Leistungen der Krankenversicherung, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. I, Brüssel 1962, S. 254, 278; Schregle, a.a.O., Köln-Deutz 1954, S. 39; Oeter, Soziale Sicherheit für Deutschland, Giessen 1950, S. 46.

Aus Gründen der Wettbewerbsgleichheit der EWG-Länder ist eine Harmonisierung des Gesamtleistungsniveaus nicht notwendig ¹⁾. Es muß zwar angenommen werden, daß die unterschiedlichen Sozialeinkommen auf die Wettbewerbsbedingungen der Volkswirtschaften im weitesten Sinne einwirken. Sie dürften zumindest die Einkommensverteilung, wahrscheinlich aber auch den Anteil des Konsums am Volkseinkommen und die Bedingungen für das volkswirtschaftliche Wachstum beeinflussen. Dennoch ist die Forderung nach einer einheitlichen Höhe der Sozialleistungen nicht begründet, da der Wettbewerb dadurch nicht beeinträchtigt wird. Die unterschiedlichen Sozialleistungsniveaus sind nämlich bereits in die Einkommensverteilung, in die Preise und Kostenrelationen eingegangen ²⁾. Die Wettbewerbsbedingungen, insbesondere die Wechselkurse, haben sich darauf eingestellt. Dadurch ist bewirkt, daß ein Land mit relativ höherem Sozialleistungsstand entsprechend niedrigere Anteile des Sozialprodukts für andere Aufgaben verwenden kann. Der Ausgleich wird demnach im einzelnen Mitgliedstaat selbst hergestellt und wirkt sich nicht mehr auf die internationale Wettbewerbslage aus.

Das Anheben der niedrigeren Sozialleistungen auf einen vergleichbaren Stand der Leistungen in einem anderen EWG-Land ist - entgegen anderer Meinung - zur Förderung der Wanderbewegung ebenfalls nicht nötig. Es führt allein nicht zu dem vermeintlichen Sog ausländischer Arbeitskräfte ³⁾.

Höhere Sozialleistungen können zwar dazu beitragen, den

1) Vgl. Kuhr, a.a.O., S. 359.

2) Vgl. Meinhold, a.a.O., in "Die Berufsgenossenschaft" 1964, S. 365.

3) Vgl. Cannella, a.a.O., S. 229; Coppini, a.a.O., S. 140; Weber, a.a.O., S. 467.

Entschluß zu einer Wanderung positiv zu beeinflussen und damit integrationsfördernd sein ¹⁾, aber wie zu zeigen ist, sind jedoch hohe Sozialleistungen allein nicht Anlaß für eine Arbeitsmobilität.

Die Beweggründe für eine Wanderung sind meist mehrschichtigen Ursprungs ²⁾. Bei fast allen Menschen werden die Mobilitätsmotive durch äußere Einflüsse angeregt und ausgelöst. Diese reichen von politischer oder weltanschaulicher Intoleranz in der sozialen Umwelt oder im Erwerbsleben über einen schweren wirtschaftlichen Existenzkampf, langanhaltende Arbeitslosigkeit, Heirat in einen andern Ort, berufliche Veränderung, Weiterbildung und soziale Aufstiegchancen für sich selbst und die Familie bis zu der Erlangung besserer Wohnverhältnisse. Als Antriebskräfte für eine Wanderung stehen demnach wirtschaftliche und menschliche Gründe im Vordergrund. Doch gibt es in dem weitgespannten Problemkreis auch Entscheidungsgründe psychologischer Art. Hier ist vor allem an den natürlichen Wandertrieb vieler Menschen zu denken, die es nicht lange an einem Ort aushalten. Auch die Tradition gewisser Berufsgruppen kann Anlaß zur Wanderung sein.

An erster Stelle der Beweggründe für eine Wanderung steht aber nach wie vor der umfassende höhere Lebensstandard ³⁾, vor allem der höhere Lohn am neuen Arbeitsplatz ⁴⁾. Es darf aber nicht unbeachtet bleiben, daß selbst hohe Löhne nicht gleichmäßig bei allen Bevölkerungsgruppen Auswanderungsimpulse auslösen ⁵⁾. Das gilt vor allem für den Facharbeiter. Er besitzt nämlich, selbst in strukturbedingt weniger industrialisierten Ländern, meist eine relativ

1) Vgl. Schiefer, a.a.O., S. XI.

2) Vgl. Schiefer, a.a.O., S. 6.

3) Vgl. Hampel, a.a.O., S. 5, 45; Schiefer, a.a.O., S. 117, S. 276.

4) Vgl. Deutsches Industrieinstitut, a.a.O., S. 9; Sauvy, a.a.O., S. 30; Cannella, a.a.O., S. 229.

5) Vgl. Schiefer, a.a.O., S. 143.

hohe Konsumnorm und verfügt über ein differenziertes Berufsprestige ¹⁾. Aus dem wirtschaftlich, sozial und politisch gänzlich ungesicherten und rechtlosen Proletarier ist im Laufe jahrzehntelanger Entwicklung ein anspruchsvoller Staats- und Besitzbürger geworden. Lohnvorteile üben heute nur noch auf ungelernte Arbeitskräfte einen Anreiz aus. Höhere Löhne stimulieren besonders die Pendel- und Arbeitsplatzmobilität ²⁾, die durch den verkehrstechnischen Fortschritt weiter angestiegen ist.

Die vom Lohn unabhängige Soziale Sicherung der Zukunft des Arbeitnehmers und seiner Familie ist d a n e b e n von Einfluß auf die Wanderbewegung ³⁾. Wer jung und unverheiratet ist, schätzt den Schutz, die Hilfe und Versorgung durch die Sozialversicherung weniger. Sobald aber der Arbeitnehmer eine Familie besitzt oder an deren Gründung denkt, rückt dieser sehr wichtige Teil der Sozialen Sicherheit in seiner existentiellen Bedeutung voll in sein Bewußtsein und seine rechnerischen Überlegungen für Gegenwart und Zukunft. In den Bereich dieser sozial-ökonomischen Betrachtungen gehören vor allem die Familien- und Kinderbeihilfen. Aber auch eine günstige Sicherung für den Fall der Krankheit ⁴⁾ und der Arbeitslosigkeit ⁵⁾ dürfte eine Wanderung positiv beeinflussen, da die hieraus zu gewährenden Barleistungen beim Eintritt des Versicherungsfalls den Lohn ersetzen sollen. Dagegen führen unterschiedliche Rentenhöhen - entgegen anderer

1) Vgl. Hampel, a.a.O., S. 45.

2) Vgl. Schiefer, a.a.O., S. 110, 144, 279.

3) Vgl. Hampel, a.a.O., S. 45; Schiefer, a.a.O., S. 117.

4) Vgl. Bøgs, Leistungen der Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenen-Rentenversicherung, in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. I, Brüssel 1962, S. 310.

5) Vgl. Weber, a.a.O., S. 467.

Meinung ¹⁾ - wohl kaum zu einer starken Fluktuation der Arbeitskräfte ²⁾. Dies beruht darauf, daß Renten meist erst nach Beendigung des aktiven Berufslebens bezogen werden können, und die Rentenversicherung während des Erwerbslebens für den Arbeitnehmer nur hinsichtlich einer unterschiedlich hohen Beitragsbelastung eine Rolle spielt ³⁾.

Hohe Sozialleistungen können also auch für die Arbeitsmobilität mit ausschlaggebend sein. Entscheidend bleibt jedoch, ob das Arbeitseinkommen insgesamt vorteilhaft ist ⁴⁾. Die Richtigkeit dieser Aussage wird durch das häufig anzutreffende diametrale Verhalten von Lohnhöhe und Sozialleistungsniveau in einzelnen Ländern bestätigt ⁵⁾. Es darf nicht unberücksichtigt bleiben, daß die unterschiedliche Höhe der Sozialleistungen in den EWG-Mitgliedstaaten auf die Interdependenz von Lohn- und Sozialkosten zurückzuführen ist ⁶⁾. In manchen Ländern verbinden sich nämlich relativ hohe Direktlöhne mit relativ niedrigen Sozialleistungen, in anderen Ländern entsprechen relativ niedrigen Löhnen relativ hohe Sozialleistungen ⁷⁾. Aus dieser

1) Pauly, a.a.O., S. 281 vertritt die Auffassung, die Höhe der Rentenleistungen können den Arbeitnehmer bei der Wahl des Arbeitsplatzes beeinflussen.

2) und 3) Vgl. Bogs, a.a.O., S. 310, 311.

4) Vgl. Sauvy, a.a.O., S. 30; Cannella, a.a.O., S. 229; Deutsches Industrieinstitut, a.a.O., S. 9.

5) Vgl. Hampel, a.a.O., S. 45.

6) Vgl. Deutsches Industrieinstitut, a.a.O., S. 8.

7) Vgl. Liefmann-Keil, a.a.O., S. 368; Deutsches Industrieinstitut, a.a.O., S. 8, 9 und die dort angeführten Zitate.

Verflechtung läßt sich geradezu ein Verbot einer einseitigen Erhöhung der Sozialleistungen ableiten ¹⁾.

Länder, in denen das Schwergewicht auf den direkten Löhnen liegt, müßten ihre Sozialleistungen erheblich steigern, mit der Folge, daß nun tatsächlich Wettbewerbsverzerrungen eintreten.

Gleich hohe Sozialleistungen in allen EWG-Ländern können die Wanderbewegung des europäischen Arbeitnehmers sogar negativ beeinflussen, denn selbst Motive mit stärkstem Mobilitätswang verlieren meist den Nährboden, wenn die sozialen und ökonomischen Verhältnisse geändert werden. Wie der Erwerb eines Hauses und anderen materiellen Eigentums die Wanderfreude lähmt, so wirkt auch der Ausbau der Leistungen Sozialer Sicherung im eigenen Land der Arbeitsmobilität entgegen ²⁾. Denn mit der Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Heimatländern, mit der Einebnung des Lohn- und sozialen Leistungsgefälles zwischen Auswanderungs- und Einwanderungsländern wachsen die Ansprüche der Dauerauswanderer, der Saison- und Grenzarbeitnehmer an die Einwanderungsländer ³⁾. Das ist eine durch Erfahrungen und sozialwissenschaftliche Erkenntnisse gezogene Schlußfolgerung. Ihre Richtigkeit wird durch die zu beobachtende tatsächlich Wanderbewegung bestätigt. Auf dem nordischen "interskandinavischen Arbeitsmarkt" ist bei der vollzogenen zwischenstaatlichen Angleichung des Lebens-

1) Dieses Ergebnis wird durch spezielle französische Studien bestätigt. Vgl. Ceccaldi, Prestations-familiales et redistribution des revenus, in "Pour la vie" N.S. No. 43, S. 22, 23 (1951); Les méthodes de fixation des salaires et la politique des salaires dans le monde, in "Etudes et Conjoncture, Economie Mondiale, Jg. 7, S. 180 ff (1952). Zit. aus Liefmann-Keil, a.a.O., S. 370.

2) Vgl. Schiefer, a.a.O., S. 7, 110, 279.

3) Vgl. Böttcher, Integration der Europäischen Arbeitskraft, in "Zeitschrift für Geopolitik" 1954, S. 143; Schiefer, a.a.O., S. 274 ff.

standards, der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie der Sozialen Sicherheit die Wanderung der Arbeitnehmer, trotz der bestehenden Freizügigkeit, zum Ruhen gekommen ¹⁾. Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich bereits im Bereich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Die Auswanderungsneigung der Arbeitnehmer Italiens, dem bislang einzigen EWG-Mitgliedstaat mit hohem Arbeitskräfteüberschuß, ist nach Erreichung eines gewissen wirtschaftlichen und sozialen Standards im eigenen Land sehr stark zurückgegangen ²⁾. Was heute für Italien gilt, wird früher oder später auf andere südeuropäische Auswanderungsländer zutreffen.

Die Arbeitskraft ist weitgehend immobil geworden. Anreize durch künstliche Lohngefälle oder durch eine Annäherung des Sozialleistungsniveaus erweisen sich auf lange Sicht als immer wirkungsloser ³⁾. Deshalb ist eine Angleichung des unterschiedlichen Gefälles der Leistungen Sozialer Sicherheit aus Gründen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer gar nicht erwünscht. Viel eher können der Höhe nach unterschiedlich gestaffelte und gut ausgebaute innerbetriebliche Sozialleistungen die Wanderbewegung stimulieren ⁴⁾. Selbst ein leicht unterschiedliches Sozialleistungsniveau trägt mehr zur Wanderbewegung bei als eine einheitliche Leistungshöhe.

Weiter ist zu berücksichtigen, daß durch die Freizügigkeit

1) Vgl. Schiefer, a.a.O., S. 282; Kern, Arbeitswanderung in Skandinavien, in "Sozialer Fortschritt" 1953, S. 69 f.

2) Vgl. Henze, Die Fortschritte der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, in "Die EWG als Sozialgemeinschaft", Köln 1964, S. 63; Schiefer, a.a.O., S. 276; Parenti, Auswirkungen der europäischen Integration auf die italienische Auswanderung nach Europa, in "Europas Wirtschaftseinheit von morgen", Schriftenreihe zum Handbuch für europäische Wirtschaft, Baden-Baden 1960, S. 181, 186.

3) Vgl. Boettcher, a.a.O., S. 142.

4) Vgl. Pauly, a.a.O., S. 283; Bogs, a.a.O., S. 311; Schiefer, a.a.O., S. 118 ff; Hampel, a.a.O., S. 47 ff.

der Arbeitskräfte ohnehin eine gewisse Angleichung des sozialen Standes in den Mitgliedstaaten von selbst erfolgen wird ¹⁾, weil bei einem hohen Beschäftigungsstand die Arbeitnehmer die Neigung haben werden, nur dorthin zu wandern, wo sie insgesamt die günstigsten Bedingungen antreffen. Infolgedessen werden Gebiete mit einem hohen Arbeitskräftebedarf bemüht sein, günstigere Bedingungen zu schaffen. Umgekehrt werden Gebiete, denen eine Abwanderung droht, danach trachten, eine solche zu verhindern, indem sie günstigere Arbeitsbedingungen sicherstellen. Eine sich so von selbst entwickelnde Harmonisierung der Arbeitsbedingungen hat den Vorteil, daß sie ohne dirigistische Eingriffe erfolgt und die wirtschaftlichen und sozialen Notwendigkeiten aus der Bedürfnislage der Arbeitnehmer und der Wirtschaft heraus berücksichtigt. Das ungestörte Funktionieren der Freizügigkeit der Arbeitnehmer verlangt nach einer Gleichbehandlung der ausländischen Arbeitskräfte, wobei es auf die materielle Gleichwertigkeit der Gesamtarbeitsbedingungen eines Landes ankommt, nicht aber auf die formelle Gleichheit der Regelungen ²⁾.

Eine stärkere Angleichung des Sozialleistungsniveaus dürfte allerdings aus politischen³⁾, insbesondere aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit in einer mehrere Staaten umfassenden Gemeinschaft erstrebenswert sein ⁴⁾. Jedes echte Gemeinwesen zeichnet sich dadurch aus, daß in wichtigen Bereichen seines Wirtschafts- und Soziallebens ähnliche Bedingungen herrschen. Wenn im Gemeinsamen Markt eine solche Entwicklung angestrebt wird, kann der Bereich der Sozialen Sicherheit aus diesem Angleichungsprozeß nicht ausgeklammert werden.

1) Vgl. Coppini, a.a.O., S. 180; Erdmann, a.a.O., in "Die EWG als Sozialgemeinschaft", Köln 1964, S. 42.

2) Vgl. Everling, a.a.O., S. 860; Caesar, a.a.O., S. 227; Erdmann-Rosoux, a.a.O., S. 248.

3) Vgl. Meinhold, Berufsgenossenschaftstag 1964, a.a.O., S. 15.

4) Vgl. Weber, a.a.O., S. 467; Bogs, a.a.O., S. 311; Hallstein, Eröffnungsansprache, a.a.O., S. 24.

Eine Harmonisierung des Sozialleistungsniveaus aus rein wirtschaftlichen Gründen ist nicht gerechtfertigt.

4) Zusammenfassung

Die Untersuchungen haben ergeben, daß eine Harmonisierung der Sozialversicherungssysteme der EWG-Länder aus wirtschaftlichen und sozialpolitischen Gründen nicht in dem vielfach erwarteten Umfang notwendig ist.

Für das Gelingen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bedarf es aus Wettbewerbsgründen allenfalls punktueller Harmonisierungsmaßnahmen, wenn sich unterschiedliche Kosten innerhalb einzelner Wirtschaftszweige nicht auszugleichen vermögen.

Dagegen sind die unterschiedlichen Leistungsvoraussetzungen einander anzugleichen. Vor allem sind die diskriminierenden Vorschriften zu beseitigen, damit sich die Wanderbewegung ungestört im gesamten Gebiet der Gemeinschaft entfalten kann. Es sind Maßnahmen zu treffen, die jedem Arbeitnehmer und seinen Familienangehörigen, ungeachtet der Nationalitätszugehörigkeit und des Aufenthaltsortes, überall im EWG-Raum den vollen Sozialversicherungsschutz sichern.

Eine allgemeine Anpassung der Sozialleistungsniveaus ist nicht notwendig.

IV Die Grenzen der Harmonisierung

Den harmonisierungsförderlichen Gesichtspunkten stehen nicht zu übersehende natürliche Hinderungsgründe gegenüber. Diese resultieren weitgehend aus dem eigenständigen Wachsen und der selbständigen Weiterentwicklung der nationalen Sicherungssysteme. Eine "Sozialharmonisierung", die zur Aufgabe hat, Störungen zu beseitigen, die das Zusammenwachsen behindern können, muß bei den Integrationsmaßnahmen vorgegebene Grenzen miteinbeziehen, um nicht neue Ungleichgewichte zu schaffen.

Es ist daher festzustellen, inwieweit ländereigene Strukturunterschiede einer Harmonisierung hemmend im Wege stehen können.

- 1) Die soziologisch und historisch, wirtschaftlich und sozialpolitisch unterschiedlichen Strukturen der Mitgliedstaaten in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Obgleich die sozialen Sicherungssysteme in den sechs Ländern eine verhältnismäßig vergleichbare geschichtliche Entwicklung aufzeigen, können sich bei einer Harmonisierung Schwierigkeiten ergeben, da jedes innerstaatliche System in einen eigenständigen soziologischen Rahmen eingegliedert ist, der sich zwangsläufig von einem Land zum anderen unterscheidet. Jedes System hat sich nämlich, trotz ähnlicher Zielsetzung, weitgehend empirisch aus einer äußerst vielschichtigen Gesamtheit von historischen, politischen, wirtschaftlichen und demographischen Faktoren entwickelt ¹⁾.

Die an Tradition, politischen und sozialen Kräftekonstellation orientierten Vorstellungen über die Formen

1) Vgl. Müller, a.a.O., S. 33.

und Wege einer Sozialpolitik führten zu den Unterschieden in der Organisation, den Leistungen und der Finanzierung der Sicherungssysteme ¹⁾. Die Methoden und Institutionen wurden allmählich ausgebildet. Sie wurden stufenweise nach den jeweils vorrangigen sozialen Bedürfnissen unter Beachtung der psychologischen und politischen Verhältnisse der einzelnen Länder geschaffen ²⁾.

Bei der Frage der Harmonisierung der nationalen Systeme ist deshalb auf die einzelnen Entwicklungsmodalitäten Rücksicht zu nehmen. Vor allem ist zu beachten, daß die geschichtlichen Wurzeln der nationalen Sozialversicherungen und der Zeitpunkt ihrer Entstehung verschieden sind und sich dies auf die Gestaltung der Systeme modifizierend auswirkte.

Die deutsche Sozialversicherung, die als erstes Sicherungssystem überhaupt geschaffen wurde, beruhte von Anfang an auf dem Genossenschaftsprinzip, Sie wurde von jeher nicht so sehr als eine staatliche, sondern vielmehr als eine eigenständige Aufgabe der Arbeitnehmer und Arbeitgeber angesehen. Ihr wesentliches Merkmal ist der gegliederte Aufbau nach gegebenen Interessengemeinschaften. Schon in der Kaiserlichen Botschaft von 1881 heißt es: "... Der engere Anschluß an die realen Kräfte dieses Volkslebens und das Zusammenfassen der letzteren in der Form korporativer Genossenschaften unter staatlichem Schutz und staatlicher Förderung werden - wie wir hoffen - die Lösung auch von Aufgaben möglich machen, denen die Staatsgewalt allein im gleichen Umfang nicht gewachsen sein würde ..." ³⁾. In Frankreich und Italien ist die Sozialversicherung später entstanden. Dort hat sich, von den berufsständischen Einrichtungen, den vielen Sondersystemen sowie den Versicherungen auf Gegenseitigkeit abgesehen,

1) Vgl. Knolle, a.a.O., in "Bundesarbeitsblatt" 1957, S. 490; IAA, Das Wesen der Sozialen Sicherheit, a.a.O., S. 17, 53 ff, 108 ff.

2) Vgl. Hasse, a.a.O., S. 233.

3) Vogel, Bismarcks Arbeiterversicherung, Braunschweig 1951, S. 134.

zum Teil ein starker zentralistischer Aufbau gebildet ¹⁾. Dennoch sind in allen EWG-Mitgliedstaaten, wenn auch in recht unterschiedlicher Ausprägung, die Prinzipien der Selbstverwaltung, der Subsidiarität, Solidarität und der Finanzautonomie verankert ²⁾. Freilich hat in keinem anderen EWG-Land die Selbstverwaltung eine ähnlich ausgeprägte Form wie in Deutschland erfahren ³⁾.

Die Beibehaltung betrieblicher und berufsständischer Einrichtungen, überhaupt die allgemeine starke Aufgliederung der Verwaltungsträger und ihre weitgehend autonome Ausgestaltung sind das Ergebnis jahrzehntelanger geschichtlicher Entwicklung. Sie sind die Antwort auf die jedem Staat aufgrund seiner vorgegebenen Strukturverhältnisse anders gestellten Frage einer sinnvollen Verbindung der Gemeinschaftshilfe und der Eigen- oder Selbsthilfe. Die unterschiedliche Ausprägung der Sozialversicherungssysteme ist also keine unbeachtliche Zufälligkeit. Vielmehr ist sie das Produkt einer landbezogenen verantwortungsvollen Gestaltung des Spannungsverhältnisses der individuellen Freiheit und der Sozialen Sicherheit.

Dies verdeutlicht neben den Strukturunterschieden im Verwaltungsaufbau und in der Finanzierung der verschiedenartige Ausbau der Sozialleistungen. Jedes Land hat bei Deckung der gleichen Risiken den Sozialversicherungsschutz und die Leistungshöhen nach verschiedenen Schwerpunkten entwickelt ⁴⁾. So haben die Niederlande besonders ihre

1) Vgl. IAA, Das Wesen der Sozialen Sicherheit, a.a.O.S.53.

2) Vgl. ebenda, S. 15 ff.

3) Vgl. Eike, Prinzipien und Systeme eines europäischen Krankenschutzes, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1963, S. 206; Hoernigk, Die Stellung der deutschen Rentenversicherung im Rahmen einer Harmonisierung der Leistungen der Sozialen Sicherheit der EWG-Staaten, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1963, S. 278.

4) Vgl. Heise, a.a.O., in "Soziale Sicherheit" 1961, S.40; Delpérée, a.a.O., S. 104; Erdmann, a.a.O., in "Die EWG als Sozialgemeinschaft", Köln 1964, S. 44; Pack, Brauchen wir die soziale Harmonisierung in der EWG?, in "Junge Wirtschaft" 1963, S. 428; Kalinke, Gemeinsame Sozialpolitik in Europa, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1957, S. 224.

Leistungen für den Fall der Krankheit und Mutterschaft ausgebaut ¹⁾. Deutschland hat das Schwerkewicht der sozialen Sicherung auf die Alters- und Invalidenversicherung verlegt, während in Italien und vor allem in Frankreich das Hauptinteresse den Leistungen der Familienbeihilfen gilt. In Belgien wird besonders die Arbeitslosenversicherung gefördert und in Luxemburg die Versorgung für Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten. Dies verdeutlicht die nachstehende Tabelle über die prozentuale Verteilung der Ausgaben nach den Versicherungszweigen in den sechs Ländern ²⁾.

Krankheit, Mutter- schaft	Invalidi- tät, Alter Hinter- bliebene	Arbeits- unfälle Berufs- krank- heit	Arbeits- losig- keit	Familien beihilfe	Insge- samt
Deutschland (BR)	einschl. Westberlin				
30,4	57,6	5,5	3,6	2,9	100
Belgien					
26,9	33,7	7,3	11,6	20,5	100
Frankreich					
26,8	29,8	8,1	0,2	35,1	100
Italien					
23,6	39,9	5,3	3,9	27,3	100
Luxemburg					
22,8	43,1	14,8	0,1	19,2	100
Niederlande					
30,2	45,9	3,7	5,0	15,2	100

Die unterschiedlichen Schwerpunkte in den einzelnen Systemen sind durch die sozialen und politischen Kräfte der einzelnen Länder geprägt worden.

Den Niederlanden war von Anfang an die ärztliche Behandlung

1) Vgl. zu den länderverschiedenen Schwerpunktsverlagerungen im einzelnen, Meinhold, Berufsgenossenschaftstag 1964, a.a.O., S. 14; derselbe, a.a.O., in "Die Berufsgenossenschaft" 1964, S. 363.

2) Die Tabelle ist dem Aufsatz von Sandmann-Bremme, a.a.O. S. 21 entnommen.

bei Krankheit ein großes allgemeines Volksanliegen ¹⁾. Die Gewährung ärztlicher Hilfe wurde als eine Frage der Volksgesundheit betrachtet. Deshalb ist die Krankenversicherung von Anfang an auf fast alle Bevölkerungsschichten ausgedehnt worden. Sie erstreckt sich - bei Beachtung einer Lohnhöchstgrenze - auch auf kleinere Unternehmer.

Für den starken Ausbau der Familienbeihilfen in Frankreich und Italien waren neben wirtschaftlichen und sozialen, vor allem bevölkerungspolitische Gesichtspunkte ausschlaggebend ²⁾. Die Verbesserung der Familienbeihilfe sollte den Geburtenrückgang aufhalten. Besonders deutlich wird dies in Frankreich. Dort werden neben den eigentlichen Familienbeihilfen die vorgesehenen Mutterschaftsbeihilfen nur gewährt, wenn die Geburten innerhalb bestimmter vorgeschriebener Fristen erfolgen ³⁾. Demselben Zweck dienen die Vorgeburtenzulagen und Zuschüsse an kinderlose junge Ehepaare, von denen nur ein Ehe teil arbeitet. Die Familienpolitik bildet in Frankreich "den gemeinsamen Nenner aller sozialpolitischen Bemühungen und insbesondere der Politik der Sozialen Sicherheit..." ⁴⁾. In Italien kommt die geburtenfördernde Tendenz in den selbst gegenüber Frankreich höheren Familienbeihilfesätzen für das erste und zweite Kind sowie in der Erweiterung des Kreises der anspruchsberechtigten Angehörigen zum Ausdruck ⁵⁾.

Der großzügige Ausbau der Invaliden-, Alters- und Hinterbliebenenversicherung in Deutschland geht auf die Anfänge der Sozialversicherung zurück. Es stand hier, wie in

1) Vgl. IVSS, Entwicklung und Tendenzen in den Niederlanden, a.a.O., S. 4, 5, 16, 18.

2) Vgl. Lebel, a.a.O., S. 386, 387, 388; IVSS, Entwicklung und Tendenzen in Frankreich, S. 209, in Italien, S. 342, a.a.O.; Bremme, Freiheit und Soziale Sicherheit, Stuttgart 1961, S. 177.

3) Vgl. IAA, Das Wesen der Sozialen Sicherheit, a.a.O., S. 97.

4) Bremme, a.a.O., S. 177.

5) Vgl. IVSS, Entwicklung und Tendenzen in Italien, a.a.O., S. 217.

keinem anderen Land des EWG-Raumes, die Existenzsicherung der Arbeiter im Vordergrund ¹⁾. Bei der schnellen Industrialisierung und der nunmehrigen Abhängigkeit vom Lohn als einziger Einkommensquelle ergab sich ein besonderes Schutzbedürfnis im Falle der Erwerbsunfähigkeit, des Alters und des Todes. Dieser Notwendigkeit wurde mit dem intensiven Ausbau der Rentenversicherung Rechnung getragen. Ihre spezifische Ausprägung ist auch bei der weiteren Ausgestaltung der sozialen Einrichtungen das Kernstück der Sozialversicherung geblieben. Die sozialpolitische Forderung nach Schutz vor Einkommensausfall ist noch verstärkt worden, vor allem auch wegen der sich nach den beiden Weltkriegen ungünstig entwickelnden Alterspyramide ²⁾. Deshalb ist der Anteil der Rentenversicherung am Volkseinkommen in Deutschland auch fast doppelt so hoch wie in den übrigen EWG-Staaten ³⁾. Zu einem wesentlichen Teil wird der Mittelbedarf durch die dynamische Anpassung der Renteneinkommen an die allgemeine Lohnentwicklung bedingt ⁴⁾, die in Deutschland stärker ausgebaut ist als in den anderen Ländern.

Auch bei dem belgischen System der Arbeitslosenversicherung ist der Gedanke der Lohnersatzfunktion für den fortschrittlichen Ausbau richtunggebend. Den unverschuldet Arbeitslosen soll nicht nur - wie meist üblich - für eine beschränkte Zeit ein existenzsicherndes Einkommen erhalten werden ⁵⁾. Ihnen wird eine unbegrenzte, dem Lebensstandard angemessene Arbeitslosenunterstützung gewährt ⁶⁾.

1) Vgl. Professorengutachten, a.a.O., S. 10 f; Blank, a.a.O., S. 225.

2) Vgl. Pauly, a.a.O., S. 307; Sauvy, a.a.O., S. 49.

3) Vgl. Pauly, a.a.O., S. 307; Sandmann-Bremme, a.a.O., S. 21.

4) Vgl. Boga, a.a.O., S. 316.

5) Vgl. Keulers, a.a.O., S. 450.

6) Vgl. Keulers, a.a.O., S. 441, 461.

Die aufgezeigten Unterschiede resultieren neben historischen Gegebenheiten aus verschiedenen objektiven Fakten ¹⁾. An diese war und ist der Staat bei Schaffung der Sozialen Sicherheit gebunden, wenn die Institutionen den sozialpolitischen Bedürfnissen des Landes gerecht werden sollen ²⁾. Es gilt vor allem, die auf die Systeme Einfluß nehmenden Unterschiede in der Bevölkerungs-, Wirtschafts-, Sozial- und politischen Struktur zu beachten. Denn für den Ausbau eines Systems ist der Altersaufbau, das Verhältnis der Erwerbs - zur Nichterwerbsbevölkerung, Arbeitslosigkeit oder Vollbeschäftigung sowie der Anteil der Arbeitnehmer beziehungsweise der Selbständigen an der erwerbstätigen Bevölkerung von Bedeutung. Wesentlich ist auch die Frage, ob eine stärkere Agrar- oder Industriestrukturierung vorliegt, welches soziale Gefälle und welche Wirtschaftslage vorherrschen und wie die Einkommenssituation beschaffen ist. Die Ausbreitung der modernen Sicherheitspolitik steht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Tempo und Umfang des Industrialisierungsprozesses ³⁾. Aus dieser wirtschaftsgeschichtlichen Verknüpfung heraus ist es zu erklären, daß sowohl in England als auch in Deutschland die Schaffung von sozialen Sicherungssystemen eher als in anderen Ländern, wie zum Beispiel in Frankreich oder in Italien, in Angriff genommen worden ist ⁴⁾. Die unterschiedliche Produktivität in den einzelnen Wirtschaftsräumen wirkt sich modifizierend auf die Sozialleistungen aus ⁵⁾. In der Landwirtschaft sind die Beschäftigten länger erwerbstätig als in anderen Berufen ⁶⁾. Landwirtschaftliche

1) Vgl. Erdmann, a.a.O., in "Die EWG als Sozialgemeinschaft", Köln 1964, S. 44.

2) Vgl. Deutsches Industrieinstitut, a.a.O., S. 15.

3) Vgl. Achinger, Soziale Sicherheit, a.a.O., S. 26 f.

4) Vgl. Bremme, a.a.O., S. 150.

5) Vgl. Hampel, a.a.O., S. 38.

6) Vgl. Sauvy, a.a.O., S. 50.

Betriebe sind vor allem in unterentwickelten Gebieten meist Familienbetriebe ¹⁾ mit einer starken Familiengemeinschaft. Das Bedürfnis nach Sozialer Sicherheit ist hier unterschiedlich zu dem anderer Sozialgruppen ²⁾. Die Einkommen sind niedrig. Damit stellt sich die Aufgabe der sozialen Umverteilung und ihrer Aufbringungspolitik überall anders. Sie hängt mit den Löhnen, den Sozialversicherungsleistungen und mit der allgemeinen Steuer- und Finanzierungspolitik zusammen ³⁾. Überhaupt ist die Gestaltung der Sozialsysteme in starkem Maße von dem Leitbild der Innenpolitik und der Zusammensetzung der Parlamente abhängig. Je nachdem, welche politische Richtung dominiert, werden unterschiedliche sozial- und gesellschaftspolitische Wertvorstellungen zur Geltung kommen. Die Willensbildung wird dabei von der Mentalität und den Verschiedenheiten in Vorzugswahl, Herkunft, Sitten und Gebräuchen bestimmt ⁴⁾.

Die strukturellen Einflüsse auf die Gestaltung der sozialen Vorsorge sind nach allem sehr vielschichtig und nachhaltig. Wenn sich auch bei der Verflochtenheit der verschiedenen Faktoren die Einzelelemente der die Systembildung stimulierenden Gesichtspunkte nicht genau beschreiben lassen, so ist doch ihre, die Sozialversicherungssysteme formende Einwirkung unbestritten. Dies wird auch allgemein anerkannt ⁵⁾.

1) Vgl. Ohlin, Soziale Aspekte, a.a.O., S. 121.

2) Vgl. Bremme, a.a.O., S. 152.

3) Vgl. Köhrer, Die diktatorische Gleichmacherei des Monsieur Veillon, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1962, S. 277.

4) Vgl. Ohlin, Soziale Aspekte, a.a.O., S. 101 f; Köhrer, a.a.O., S. 277 in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1962.

5) Vgl. Pauly, a.a.O., S. 282; Bismarck, a.a.O., S. 226; Heise, a.a.O., in "Soziale Sicherheit" 1961, S. 40; Knolle, a.a.O., in "Bundesarbeitsblatt" 1957, S. 490; Caesar, a.a.O., S. 227; Deutsches Institut, a.a.O. S. 13; Ohlin, Soziale Aspekte, a.a.O., S. 101 f; Kuhr, a.a.O. S. 356; Bogs, a.a.O., S. 312; Natzel, a.a.O., S. 25; Coppini, a.a.O., S. 180; Cannella, a.a.O., S. 229; Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung, Kundgebung zur Sozialen Sicherung in der EWG, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1962.

Die unterschiedlichen Strukturvoraussetzungen bedingen unterschiedliche, das heißt den jeweiligen Besonderheiten des Landes entsprechende Sozialsysteme und -leistungen. Ihre Angleichung ist daher ohne hinreichende Berücksichtigung der jeweiligen Unterschiede in der Bevölkerungs-, Wirtschafts-, Sozial- und politischen Struktur der EWG-Länder nicht möglich.

2) Die Belastung des Sozialprodukts

Eine Harmonisierung der sozialen Leistungen muß sich an der Möglichkeit ihrer ökonomischen Durchsetzbarkeit orientieren. Die Annäherung der unterschiedlich hohen Leistungsniveaus "auf dem Wege des Fortschritts" dürfte nur durch ein Anheben niedriger Sozialleistungen auf einen vergleichsweise allgemein hohen Stand in allen EWG-Mitgliedstaaten erfolgen ¹⁾. Aus sachlichen und politischen Gründen ist nicht zu erwarten, daß ein Land seine hohen Leistungen herabsetzen wird, zumal sie in der Regel mit Rechtsansprüchen versehen sind und schon deshalb nicht beliebig verändert werden können.

Eine Erhöhung niedriger Sozialleistungen wird aber kaum zu einem einheitlich hohen Leistungsstand im Bereich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft führen. Neben den gewichtigen ländereigenen Strukturhindernissen dürften sich einem solchen Vorhaben wirtschaftliche Schranken in den Weg stellen. Die geforderte Vereinheitlichung der Leistungen nach dem jeweils in einem EWG-Land erreichten höchsten Niveau eines jeden Zweiges der Sozialen Sicherheit ²⁾ wird daher auf kurze Sicht kaum zu verwirklichen sein. Die Realisierung hängt nämlich davon ab, in welchem Ausmaß die nationalen Volkswirtschaften in der Lage sind, zusätzliche Belastungen zu tragen

1) Vgl. Hasse, a.a.O., S. 232.

2) Vgl. Veillon, a.a.O., S. 212; Heise, a.a.O., in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. I, Brüssel 1962, S. 254, 278.

oder durch den Verzicht auf die Durchführung anderer Aufgaben zu kompensieren. Eine andere Alternative gibt es nicht, denn aller soziale Aufwand muß aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden ¹⁾.

Die Verwirklichung der Harmonisierungspläne ist also davon abhängig, ob die notwendig werdenden zusätzlichen Mittel vom Sozialprodukt ²⁾ abgezweigt werden können oder nicht. Dies scheint aber fraglich zu sein. Schon jetzt haben die Aufwendungen für die Soziale Sicherung in den Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft - wie die nachfolgende Tabelle zeigt - eine Größenordnung erreicht, die eine weitere Belastung des Sozialprodukts zweifelhaft erscheinen läßt.

1) Vgl. Mackenroth, Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, ersch. in Schriften des Vereins für Sozialpolitik, neue Folge Bd. 4 1952, S. 41, 43.

2) Unter Sozialprodukt wird hier das Bruttosozialprodukt verstanden. Das ist die Gesamtheit der in Geld bewerteten Güter, die in einem bestimmten Zeitraum zum Verbrauch und zur Investition zur Verfügung stehen.

Einnahmen und Ausgaben der Sozialen Sicherheit für die Gesamtheit der Versicherten in V.H. des
Nationaleinkommens

Land	Jahr	Einnahmen	Ausgaben	
			Insgesamt	Leistungen
Deutschland (BR)	1949	19,5	18,5	17,6
	1954	21,5	19,4	18,5
	1959	22,4	21,6	20,7
Belgien	1949	14,7	13,8	12,7
	1954	17,0	16,3	14,8
	1959	19,5	19,3	17,4
Frankreich	1949	15,0	14,7	14,0
	1954	17,7	17,9	17,0
	1959	18,5	18,2	17,2
Italien	1949	11,1	10,2	9,5
	1954	15,8	14,5	13,5
	1959	17,0	17,1	16,2
Luxemburg	1949	17,1	13,0	12,5
	1954	23,0	17,7	17,1
	1959	22,4	19,0	18,3
Niederlande	1949	11,5	9,9	9,2
	1954	12,8	10,2	9,4
	1959	15,6	12,9	12,1
Großbritannien	1949	13,9	12,2	11,4
	1954	12,0	11,5	10,8
	1959	13,8	13,6	12,8

1) Die Tabelle ist entnommen, Coppini, a.a.O., S. 188.

In Deutschland und Luxemburg ist der Anteil am Sozialprodukt am höchsten, aber auch in den übrigen EWG-Ländern liegt er nicht wesentlich darunter. Im Jahre 1960 betrug der Sozialhaushalt in Deutschland zum Beispiel 50,8 Mrd. DM ¹⁾. Mehr als ein Viertel des gesamten Steueraufkommens, nämlich 17,2 Mrd. DM mußten für soziale Zwecke bereit gestellt werden ²⁾. Das Sozialprodukt wird somit heute schon zu einem erheblichen Teil von den Ausgaben für die Soziale Sicherung absorbiert. Dies gilt in ähnlichem Umfang für alle EWG-Länder. Wenn man berücksichtigt, daß 30% bis 40% des Sozialprodukts für Investitionen, Reinvestitionen und sonstige Staatsausgaben (mit Ausnahme der staatlichen Zuschüsse für die Soziale Sicherheit) benötigt werden, so müssen zusätzliche Ausgaben für die Soziale Sicherheit den Anteil, der den Arbeitnehmern für Konsumzwecke zur Verfügung steht, schmälern ³⁾. Der auf Investitionen und Reinvestitionen entfallende Teil des Sozialprodukts kann jedoch nicht reduziert werden, wenn die bisherige Höhe des Sozialprodukts erhalten und darüber hinaus, ein kontinuierliches Wachstum in den zukünftigen Perioden gesichert sein soll ⁴⁾.

Es ist aber auch kaum anzunehmen, daß der für private Konsumzwecke bereit stehende Anteil am Sozialprodukt noch weiter eingeengt werden kann. Die höheren sozialen

1) Vgl. Deutsche Forschungsgemeinschaft, Soziale Umverteilung, Mitteilung 1 der Kommission für dringliche sozialpolitische Fragen, Wiesbaden 1964, S. 15. Die Kommission ist zu dem Ergebnis gekommen, daß die Aufwendungen für die Soziale Sicherung in der Bundesrepublik eine Größenordnung erreicht haben, die der staatlichen Sozialpolitik eine Schlüsselstellung im volkswirtschaftlichen Gesamtkreislauf zuweist.

2) Vgl. Deutsche Forschungsgemeinschaft, a.a.O., S. 15.

3) Vgl. Meinhold, Berufsgenossenschaftstag 1964, a.a.O., S. 14.

4) Vgl. Weber, Grundlagen und Grenzen der Sozialpolitik, in "Hauptfragen der Wirtschaftspolitik", Berlin 1950, S. 240.

Leistungen, die, abgesehen von den höheren Familien- und Krankengeldleistungen, weitgehend den Rentnerhaushalten zugute kämen, würden die Arbeitnehmerhaushalte noch stärker als bisher belasten und ihre Konsummöglichkeit weiter einschränken. Durch diese Einkommensumverteilung im Sektor des privaten Verbrauchs wird zwar das Sozialprodukt nicht unmittelbar verändert. "Die erarbeiteten Güter, die geleisteten Dienste werden durch die Umverteilung nicht mehr und nicht weniger. Was geschieht ist lediglich eine Verschiebung von Anteilen am Sozialprodukt" ¹⁾. Die Einkommensumverteilung würde aber wahrscheinlich - diese Frage wird weiter unten noch näher untersucht - einen Grad erreichen, der nicht mehr vertretbar wäre. "Die Vermehrung der verschiedensten Arten von Sozialeinkommen auf Kosten der Arbeitseinkommen führt schon jetzt zu einer sozialpsychologisch unerwünschten "Denaturierung" des Lohnes; die Bedeutung des auf eigene Leistung beruhenden Einkommens wird dadurch in bedenklichem Maße gemindert" ²⁾. Von der Veränderung der Einkommenspyramide sind daneben Sekundäreffekte zu erwarten, die im Wirtschaftsablauf zu erheblichen Strukturveränderungen führen können ³⁾. Die Sparneigung der Haushalte kann sich verringern und damit die Investition. Dadurch würde das Wachstum des Sozialprodukts ebenfalls vermindert.

Die staatlichen Ausgaben, von denen bereits jetzt ein wesentlicher Teil für die Soziale Sicherung verwendet wird, kann nicht einseitig zugunsten höherer Sozialleistungen ausgeweitet werden. Der Ausgabenbedarf für den Straßenbau, für kulturelle Belange und wissenschaftliche Forschung und anderes wächst stetig an. Der bisherige Aufwand

1) Neundörfer, Soziale Umverteilung in europäischer Sicht, Schrift des Instituts für Sozialpolitik und Arbeitsrecht, München 1964, S. 11.

2) Lutze, Die Grenzen der Umverteilungspolitik, in "Die Ortskrankenkasse" 1964, S. 490.

3) Vgl. Deutsche Forschungsgemeinschaft, a.a.O., S. 23.

für diese Gebiete erweist sich immer mehr als zu gering, um den steigenden Bedürfnissen zu genügen ¹⁾. Hinzu kommen ständig neue Aufgaben, die mit den vorhandenen Mitteln finanziert werden müssen. Auch der Verteidigungshaushalt der einzelnen Länder dürfte in den nächsten Jahren kaum eine Möglichkeit für eine Kürzung bieten.

Der Anteil am Sozialprodukt - das gilt für alle EWG-Länder - kann somit nur unwesentlich oder überhaupt nicht zugunsten der sozialen Leistungen ausgeweitet werden, zumindest nicht, ohne andere ebenso wichtige Aufgaben zu vernachlässigen. Eine Erhöhung der Sozialleistungen kann also faktisch nur aus dem Zuwachs des Sozialprodukts finanziert werden. Man kann zur Zeit in Deutschland mit einer mittleren Zuwachsrate von fünf Prozent rechnen. In den übrigen Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft liegt sie noch darunter. Diese Zunahme des Sozialprodukts steht aber gleichfalls nicht allein für die Verbesserung der Sozialleistungen zur Verfügung. Auch die übrigen Ausgabensteigerungen des öffentlichen und privaten Sektors müssen aus dem erhöhten Sozialprodukt bestritten werden. Allein die jährlich zu erwartenden Lohnforderungen dürften den größten Teil des Sozialproduktzuwachses absorbieren. Der darauf entfallende Anteil wird mit sechzig Prozent angenommen werden müssen ²⁾. Damit wären über dreißig Prozent der Zuwachsrate bereits verfügt. Hinzu kommen die wachsenden Ausgaben des Staates für Verkehr, Wissenschaft und Forschung und andere Aufgabengebiete, deren Anteil

1) Vgl. Deutsche Forschungsgemeinschaft, a.a.O., S. 11.

2) Vgl. die Einzelberechnungen von Meinhold in, Bericht über die Tagung "Sozialpolitik in Europa" der Europa Union in Bochum, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1964, S. 290.

am gestiegenen Sozialprodukt mit dreiviertel Prozent berechnet werden darf ¹⁾. Für die gesamten sozialen Aufgaben blieben somit noch 1,25 v.H. übrig. Dieser Anteil kann jedoch nicht ausschließlich für die Erhöhung von Leistungen im Rahmen einer geplanten Harmonisierung verwendet werden. Der größte Teil wird für die Finanzierung innerstaatlicher Verbesserungen benötigt ²⁾, die auf die Eigenentwicklung der Sicherungssysteme oder auf zusätzliche Sozialaufgaben zurückzuführen sind. Somit stünde nur noch ein Bruchteil der Zuwachsrate von 1,25 v.H. für die Angleichung der Leistungen zur Verfügung. Dieser Anteil dürfte in Ländern mit einer geringeren volkswirtschaftlichen Produktivität noch niedriger sein.

Die durch die Höhe des Sozialprodukts gezogene Grenze für Harmonisierungsmaßnahmen ist demnach schwerwiegend. Eine generelle Angleichung der einzelnen Sozialleistungen an den jeweils höchsten in einem EWG-Land bestehenden Stand - wie es auf der Konferenz in Brüssel gefordert wurde ³⁾ - ist nicht an den Maßen des Sozialproduktzuwachses ausgerichtet. Dies verdeutlicht die nachstehende Tabelle, in der die Mehrbelastung des öffentlichen Haushalts für Deutschland errechnet worden ist. Dabei sind folgende Einzelforderungen des auf der Konferenz gestellten Harmonisierungsverlangens zugrunde gelegt worden:

1) Vgl. die Einzelberechnungen von Meinhold in, Bericht über die Tagung "Sozialpolitik in Europa" der Europa Union in Bochum, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1964, S. 290.

2) Hierauf wird im nächsten Kapitel eingegangen.

3) Vgl. Veillon, a.a.O., S. 212.

- 1) Anpassung der Einzelleistung an den jeweils höchsten Stand im Bereich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
- 2) Einbeziehung der gesamten Bevölkerung in ein System Sozialer Sicherheit
- 3) Gewährung von Barleistungen bei Verdienstausschlag in Höhe des Nettoentgelts
- 4) Finanzierung durch die öffentliche Hand.

Tabelle 1)

Die zukünftige Mehrbelastung des öffentlichen Haushalts

Versicherungszweig bzw. Leistungsart	Gesamtausgaben pro Jahr	
	nach dem Stand von 1960	nach den Veillonvor- schlägen
	in Mrd.DM	in Mrd.DM
Rentenversicherung	20,4	52,9
Krankenversicherung +)	7,8	10,0
Unfallversicherung	1,3	2,0
Arbeitslosen- versicherung	1,3	4,6 ++)
Kindergeld (ohne Verwaltungskosten)	0,9 +++)	6,7
Sonstige öffentliche Sozialleistungen (Kriegs- opferversorgung, öffentl. Fürsorge, Unterhalts- hilfe nach LAG etc.)	4,8	-, -
Sozialleistungen insgesamt	37,0 +)	76,2

+) In der Krankenversicherung ohne Barleistung für die ersten sechs Wochen

++) bei gleichzeitiger Steigerung der Arbeitslosenquote von 1,2 v.H. auf 3 v.H. der unselbstständigen Erwerbspersonen

+++) Nur Kindergeld für dritte und weitere Kinder

1) Die Tabelle ist entnommen, Dienst für Gesellschaftspolitik, a.a.O., vom 29.11.1962, S. 10.

Von dem Betrag von 76,2 Mrd. DM sind die Beträge abzusetzen, welche die öffentlichen Haushalte schon bisher für die Soziale Sicherung aufzubringen hatten. Das sind nach der vorliegenden Berechnung, einschließlich Beamtenversorgung, 18,8 Mrd. DM, sodaß sich eine Mehrbelastung von 57,4 Mrd. DM allein für die Bundesrepublik Deutschland ergäbe. Es braucht bei dieser Summe nicht näher erläutert werden, daß die Durchsetzung solcher Pläne volkswirtschaftlich untragbar sein würde.

Die ökonomische Grenze, die durch die Höhe des Sozialprodukts - genauer durch den für sozialpolitische Aufgaben zur Verfügung stehenden Anteil - gegeben ist, zwingt dazu, die Harmonisierung der Sozialleistungen nur behutsam und allmählich durchzuführen. Würde darauf nicht genügend Rücksicht genommen, so wäre eine inflationäre Entwicklung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nicht zu vermeiden ¹⁾.

3) Die dynamische Eigenentwicklung der nationalen Sicherungssysteme

Mit den Unterschieden in den Länderstrukturen und der Belastung des Sozialprodukts hängt eng die Frage der Fortentwicklung der nationalen Sicherungssysteme zusammen. Auch von ihr können für eine Harmonisierung Hindernisse entstehen, wenn sich der weitere Ausbau der Systeme auch in Zukunft divergierend fortsetzt und die für eine Annäherung der Sozialversicherungssysteme notwendigen Mittel für die Durchsetzung der Eigenentwicklung aufbraucht.

1) Vgl. Deutsche Forschungsgemeinschaft, a.a.O., S. 10; Köhrer, a.a.O., in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1964, S. 290.

Die dynamische Weiterentwicklung der nationalen Sicherungssysteme ist ein wesentliches Merkmal dieser Institutionen ¹⁾. Wie die strukturbedingte eigene Physiognomie zu dem Gesamtbild innerstaatlicher Einrichtungen Sozialer Sicherheit gehört, so ist die stetige Fortentwicklung ein Charakteristikum dieses Rechtsgebietes in allen Ländern ²⁾. Sozialversicherungssysteme können nie statisch betrachtet werden. Sie entwickeln sich in den einzelnen Ländern außerordentlich schnell ³⁾. Deshalb wird eine Gegenüberstellung zu einem bestimmten Zeitpunkt ständig überholt sein und kann hinsichtlich des bestehenden Rechts nur besonders vorsichtige Schlussfolgerungen zulassen. Die Auswirkungen der Weiterentwicklung lassen sich jedoch in ihrer ökonomischen Bedeutung erfassen und umreißen.

Die nationale Eigendynamik ist die permanente Anpassung der Sozialen Sicherheit an die sich wandelnden Lebensverhältnisse ⁴⁾. Das Wohlergehen des Menschen, das im Mittelpunkt der sozialen Sicherungspolitik steht, verlangt in der schnelllebigen, sich rasch ändernden Zeit eine stete Neuorientierung der Sozialen Sicherheit. Ohne hier darauf einzugehen, inwieweit heute bereits eine optimale Grenze für die Übertragung persönlicher Aufgaben an abstrakte Organisationen erreicht oder überschritten ist ⁵⁾, darf festgestellt werden, daß echte Bedürfnisse für eine Weiterentwicklung des Sozialversicherungsschutzes bestehen ⁶⁾. An der Produktivitätssteigerung der modernen Industriegesellschaften und dem dadurch wachsenden Wohlstand nehmen nicht alle Bevölkerungskreise automatisch und in steigendem Maße teil.

1) Vgl. Blank, a.a.O., S. 273; Zelenka, a.a.O., S. 20.

2) Vgl. Müller, a.a.O., S. 33; Zelenka, a.a.O., S. 20.

3) Vgl. IAA, Das Wesen der Sozialen Sicherheit, a.a.O., S. 140; Müller, a.a.O., S. 33.

4) Vgl. Blank, a.a.O., S. 223; Zelenka, a.a.O., S. 20.

5) Hierauf wird im einzelnen später eingegangen.

6) Vgl. Professorengutachten, a.a.O., S. 31, 32.

Viele sind davon ausgeschlossen, weil sie nicht mehr im Erwerbsleben stehen. Ihr Sozialeinkommen ist daher aus Gründen der Gerechtigkeit der Wirtschaftsentwicklung anzugleichen. Das ist ein Tatbestand von großem Gewicht für die gesellschaftliche Ordnung ¹⁾. Aber auch aus der Perfektionierung der technischen Entwicklung erwachsen erweiterte Ansprüche an die Soziale Sicherung. Die den Fortschritt begleitenden unberechenbaren Gefahrenherde drängen nach zusätzlichem kollektiven Schutz, weil der einzelne allein keine wirksame Sicherungsvorkehrung treffen kann ²⁾. Daneben entspricht der Hebung des allgemeinen Lebensstandards eine Verbesserung der sozialen Leistungen, nach dem heute in Zeiten unverschuldeten Lohnausfalls die Erhaltung des sozialen Niveaus ³⁾ und nicht nur die Existenzsicherung das Anliegen der Sozialen Sicherheit ist. Eine weitere Quelle der eigenständigen Fortentwicklung ist die außerordentliche Unvollständigkeit der einzelnen gesetzlichen Regelungen eines Landes ⁴⁾. Der bislang hauptsächlich auf die Heilung einer Krankheit ausgerichtete Krankenversicherungsschutz wird immer stärker durch eine vorbeugende Krankenhilfe und eine Frühdiagnose ergänzt ⁵⁾. Hinzu kommt die starke Dynamik des medizinisch-technischen Fortschritts mit dem vermehrten medizinischen Angebot und der dementsprechend wachsenden Nachfrage ⁶⁾.

1) Vgl. Neundörfer, Die Sozialreform, Freiburg 1957, S.27.

2) Vgl. Meinhold, a.a.O., in "Die Berufsgenossenschaft" 1964, S. 365; Kersten, a.a.O., S. 6.

3) Vgl. Kersten, a.a.O., S. 6, 7; Professorengutachten, a.a.O., S. 34.

4) Vgl. IAA, Das Wesen der Sozialen Sicherheit, a.a.O., S. 141.

5) Vgl. ebenda, S. 140.

6) Vgl. Neumeister, Selbstreform der Sozialversicherung, in "Frankfurter Allgemeine", vom 18.2.1965, S. 1; Bremme, a.a.O., S. 209.

Zu den die Sozialversicherung verändernden Kräften gehört vor allem auch die dynamische Entwicklung der Löhne und Gehälter ¹⁾, die dazu geführt hat, daß die Sozialleistungen, insbesondere die Rentenbeträge, in gewissen Zeitabständen den steigenden Lohneinkommen angepaßt werden ²⁾. Bei gleicher altersmäßiger Zusammensetzung der Bevölkerung würde das bedeuten, daß der Anteil dieser Versorgung am Sozialprodukt gleich bliebe; bei steigendem Anteil der Inaktiven, wie wir ihn in der nächsten Zeit in allen EWG-Ländern zu erwarten haben ³⁾, bedeutet dies, daß der Anteil am Sozialprodukt anwächst ⁴⁾. Wenn die Anpassung der Alters-, Invaliden-, Hinterbliebenen- und Unfallrenten auch eine spezifisch deutsche Angelegenheit ist, so darf nicht übersehen werden, daß es eine ähnliche Angleichung in den übrigen fünf Mitgliedstaaten gibt ⁵⁾.

Nicht so leicht faßbar, aber deutlich genug sichtbar, ist ein weiterer Grund für die nationale Eigendynamik. Beinahe alle Gesetze und ganz besonders die Sozialgesetze beinhalten Lücken und Überschneidungen, die in Grenzbereichen Härtefälle schaffen ⁶⁾. Je länger die Gesetze bestehen, desto fühlbarer werden derartige Lücken und Härten, und es darf beinahe als soziologische Gesetzmäßigkeit angesehen werden, daß solche unvollkommene

1) Vgl. Neumeister, Selbstreform der Sozialversicherung, in "Frankfurter Allgemeine", vom 18.2.1965, S. 1.

2) Vgl. Bogs, a.a.O., S. 316, 317.

3) Vgl. Sauvy, a.a.O., S. 53 ff.

4) Vgl. Meinhold, Berufsgenossenschaftstag 1964, a.a.O., S. 14, 15.

5) Vgl. Europäische Gemeinschaften, Vergleichende Darstellung der Systeme, a.a.O., S. 26, 43.

6) Vgl. Meinhold, a.a.O., in "Die Berufsgenossenschaft" 1964, S. 364.

Bestimmungen neue nach sich ziehen. Hierfür ließen sich unzählige Beispiele anführen.

Endlich ist damit zu rechnen, daß mit der wirtschaftlichen Entwicklung selbst und der damit einhergehenden Ausprägung des sozialen Bewußtseins neue soziale Risiken entstehen oder alte Risiken modifizierte Formen annehmen ¹⁾. "Neue Berufskrankheiten treten auf, Schäden durch Verschlechterung der Luft und des Wassers werden sichtbarer, ganze soziologische Gruppen wie die des Mittelstandes geraten in Gefahr" ²⁾. Gewiß werden dafür andere Risiken an Schutzwürdigkeit zurücktreten. Es darf aber aufgrund allgemeiner Erfahrung nicht damit gerechnet werden, daß der einmal geschaffene Sozialversicherungsschutz vermindert wird. Die Beharrungstendenz des Institutionellen dürfte einer Schmälerung angestammter Rechte entgegenstehen ³⁾. Die Bereitschaft, neue Risiken abzusichern, ist größer als der Entschluß, die weniger fühlbaren, sofern sie nicht einfach verschwinden, nicht mehr zu decken.

Die ständige Bewegung in den Sozialversicherungssystemen wird offenkundig in der ununterbrochenen gesetzlichen Neuregelung sozialer Anliegen. Auch derzeitig sind in allen EWG-Mitgliedstaaten Gesetzesvorlagen auf dem Gebiet der Sozialen Sicherung eingebracht ⁴⁾.

Die nationale Eigendynamik kann nicht losgelöst von der finanziellen Mehrbelastung betrachtet werden. Die Expansion der Sozialleistungssysteme beansprucht einen immer größeren Aufwand an Mitteln ⁵⁾. Die ständige Anpassung der nationalen Sicherungssysteme ist überhaupt einer der

1) Vgl. Meinhold, a.a.O., in "Die Berufsgenossenschaft" 1964, S. 364, 365.

2) Meinhold, Berufsgenossenschaftstag 1964, a.a.O., S.15.

3) Vgl. Professorengutachten, a.a.O., S. 29.

4) Vgl. IAA, Das Wesen der Sozialen Sicherheit, a.a.O., S. 140.

5) Vgl. Meinhold, a.a.O., in "Die Berufsgenossenschaft" 1964, S. 364.

wichtigsten Faktoren für das sprunghafte Ansteigen der Sozialbudgets aller Länder. Es ist nicht abzusehen, welches Ausmaß sie in Zukunft nehmen wird. Der erhöhte Mittelbedarf ist aber erheblich, wenn man bedenkt, daß zum Beispiel in Deutschland 1959 allein für Renten mehr als das Doppelte aufgewandt wurde als zehn Jahre vorher¹⁾. Der durch die nationale Eigendynamik steigende Anteil am Sozialprodukt wird dadurch jeder weiteren Planung entzogen. Er kann vor allem nicht mehr für eine davon unabhängige internationale Angleichung der Sozialsysteme verwandt werden, die von sich aus eine hohe Sozialbelastung bringen dürfte. Wenn man berücksichtigt, daß nur ein Teil des Sozialproduktzuwachses, also nicht das Sozialprodukt schlechthin, für die soziale Umverteilung zur Verfügung steht, geht hervor, welche objektiven Grenzen durch die innerstaatliche Weiterentwicklung gesetzt sind²⁾. Bei den ohnehin schon sehr hohen nationalen Sozialbudgets³⁾ und den aufgezeigten Belastungsgrenzen des Sozialprodukts ergibt sich somit durch den Mittelbedarf der Eigendynamik ein weiteres Hindernis⁴⁾. Die dadurch für eine Harmonisierung geschaffene Begrenzung ist beachtlich, da eine Angleichung bei steigender Sozialbelastung nur im Zuge des Wachstums des Sozialprodukts gelöst werden kann.

Die nationale Eigendynamik kann allerdings daneben, richtig verwandt und eingesetzt, einer "Sozialharmonisierung" dienlich sein. In gewissem Umfang ist damit zu rechnen, daß eine internationale Annäherung der Sozialsysteme mit der nationalen Eigendynamik einhergeht, da die mit der Weiterentwicklung zu bewältigenden Aufgaben in den

1) Vgl. Coppini, a.a.O., S. 187.

2) Vgl. Meinhold, a.a.O., in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1964, S. 4.

3) Vgl. Hallstein, Eröffnungsansprache, a.a.O., S. 23, 24.

4) Vgl. Meinhold, Berufsgenossenschaftstag 1964, a.a.O., S. 14.

Mitgliedstaaten häufig gleich sind. Es müßte gelingen, die innerstaatliche Fortentwicklung auf die Europäische Gemeinschaft zu orientieren ¹⁾, zumal die einzelnen EWG-Staaten auch heute schon zu einem gemeinschaftstreuen Verhalten auf allen Gebieten verpflichtet sind.

4) Zusammenfassung

Die einer "Sozialharmonisierung" gesetzten Grenzen sind beachtlich.

Die unterschiedlichen Strukturvoraussetzungen in den sechs EWG-Staaten bedingen unterschiedliche Sozialsysteme und -leistungen. Eine Harmonisierung muß deshalb die Unterschiede in der Bevölkerungs-, Wirtschafts-, Sozial- und politischen Struktur berücksichtigen.

Eine Annäherung der verschieden hohen Sozialleistungen muß aber ferner stets an ihrer ökonomischen Durchsetzbarkeit orientiert sein. Eine Erhöhung und Ausweitung der sozialen Leistungen ist nur in den Maßen des Sozialproduktzuwachses möglich.

1) Vgl. Köhrer, a.a.O., in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1964, S. 291; Kuhr, a.a.O., S. 358.

V Das erforderliche Ausmaß der Harmonisierung

Das Ausmaß der Harmonisierung, das hat die Definition dieses Begriffes ergeben, folgt aus dem Zweck der jeweiligen Normen in Verbindung mit der zu integrierenden Materie.

Soziale Sicherheit zielt darauf hin, dem Menschen Schutz vor den Risiken des Lebens zu gewähren. Dieser Schutz muß auch im Gebiet der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gewährleistet sein. Vor allem ist er den ausländischen Arbeitskräften an jedem Ort der Gemeinschaft sicherzustellen. Zu diesem Zweck sehen die Sozialvorschriften des EWG-Vertrages eine Annäherung der innerstaatlichen Sozialbestimmungen vor. Die soziale Harmonisierung soll nach dem Gesetzeswortlaut keiner eigenständigen Aufgabe dienen ¹⁾, sondern im Rahmen des Möglichen alle auf nationalen Eigenheiten beruhenden Hindernisse beseitigen, die den Wirtschaftsablauf des Gemeinsamen Marktes stören könnten. Die Förderung und der weitere Ausbau der Sozialen Sicherheit sind dagegen kein materielles Anliegen des EWG-Vertrages. Sie sind als globales sozialpolitisches Ziel dem anzustrebenden wirtschaftlichen Fortschritt untergeordnet.

Die Hebung der Lebenshaltung und damit die Verbesserung des Sozialversicherungsschutzes soll sich nach den Gesetzesbestimmungen mit der wirtschaftlichen Entwicklung von selbst vollziehen. Sie ist keine spezifische Aufgabe einer mehr formal orientierten, auf die Herstellung einer sozialen Gleichwertigkeit ausgerichteten "Sozialharmonisierung", die nur die wirtschaftliche Integration unterstützen soll, denn für eine eigenständige Angleichung der Sozialleistungen und -systeme fehlt die Rechtsgrundlage. Das folgt auch daraus, daß den supranationalen Organen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

1) Vgl. hierzu im einzelnen die Gesetzesinterpretation der Sozialvorschriften des EWG-Vertrages S. 48 ff uer Arbeit.

nicht die Kompetenz verliehen worden ist, bereits im gegenwärtigen Zeitpunkt des Zusammenwachsens der Gemeinschaft eine überstaatliche Sozialpolitik zu betreiben ¹⁾ und auch die Mitgliedstaaten nicht ausdrücklich gehalten sind, auf sozialpolitischem Gebiet zusammenzuarbeiten.

Das Ausmaß der Harmonisierung ergibt sich daher zunächst aus dem Resultat der Einzelanalysen über die positiven und negativen Auswirkungen einer Angleichung der nationalen Sicherungssysteme, die unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Ziele des EWG-Vertrages geprüft wurden. Die Frage des notwendigen Umfangs der Harmonisierung kann aber nur vollständig beantwortet werden, wenn jetzt die auf der Brüsseler Konferenz erhobene Forderung nach einer extensiven einheitlichen Gestaltung der Sicherungssysteme in die Diskussion einbezogen wird.

1) Der Einfluß auf die Organisation der nationalen Sicherungssysteme

Die sich bei der Harmonisierung der Organisation ergebenden Probleme betreffen Fragen der technischen Gestaltung sozialer Einrichtungen. Hierbei geht es vor allem darum, welche Personen von dem Sozialversicherungsschutz zu erfassen und wie die Sozialversicherungsträger auszugestalten sind. Es ist deshalb zu untersuchen, inwieweit die auf der Konferenz in Brüssel gestellten Forderungen nach allumfassendem Schutz und einer staatlichen Einheitsversicherung dem Ziel einer Harmonisierung der nationalen Sicherungssysteme entspricht. Es ist zu prüfen, ob die Harmonisierung nur Wirklichkeit werden

1) Vgl. Köhrer, a.a.O., in "Die Krankenversicherung" 1965, S. 46.

kann, wenn ein neues Leitprinzip gewählt wird, wie dies der Hauptberichterstatteur Veillon auf der Konferenz forderte ¹⁾.

Veillon führte aus: Es gelte, zu den Quellen der Sozialen Sicherheit hinabzusteigen und die Not zu beseitigen, indem jedem Bürger ein Einkommen gesichert werde, das ausreiche, damit er den an ihn herantretenden finanziellen Anforderungen genügen könne. Die Sozialpolitik sollte auf Strukturänderungen hinarbeiten, da die autonomen Institutionen seit dem letzten Krieg auf der alten Bahn geblieben seien und zwar unter Verwendung verschiedener Techniken, eigener Finanzierung und unter Einsatz ihres Verwaltungsapparates. Es sei aber notwendig, sich von den Fesseln einer altertümlichen Ideologie zu lösen und sich von den hohen Prinzipien der Sozialen Sicherheit leiten zu lassen. Das englische System stelle die erste Verwirklichung des Konzepts der Sozialen Sicherheit dar, während die kontinentalen Systeme historisch der Idee der Sozialversicherung verhaftet seien. Die neue Konzeption erfordere notwendigerweise Einheitlichkeit; sie verlange entweder eine Entscheidung zugunsten der alten liberalen oder zugunsten der dirigistischen Form des sozialen Lebens.

Eine derartige Alternative dürfte sich aber aus Gründen der Harmonisierung nicht stellen. Die Harmonisierung läuft zunächst nicht darauf hinaus, eine Neugestaltung des Sozialversicherungsrechts herbeizuführen, sondern sie ist in erster Linie auf die Beseitigung störender Hindernisse ausgerichtet ²⁾. Der gleichwertige Sozialversicherungsschutz steht im Mittelpunkt der Überlegungen und nicht die Wahl eines neuen Leitprinzips. Selbst bei einem Blick in die Zukunft dürfte in den sechs Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsge-

1) Zu der auf der Konferenz vorgetragenen Meinung und ihrer Begründung vgl. im einzelnen, Veillon, a.a.O., S. 204, 208 - 210, 213.

2) Vgl. die Definition des Begriffes Harmonisierung S. 43 ff der Arbeit.

meinschaft ein allumfassendes Zwangsversicherungssystem nach englischem Vorbild nicht wünschenswert sein. Auch wenn - wie es anzunehmen ist - die Annäherung der nationalen Sicherungssysteme auf dem Wege des Fortschritts erfolgen wird, ist damit nicht gesagt, daß die eigenständig gewachsenen innerstaatlichen Sozialordnungen zu verlassen sind. Vielmehr spricht viel dafür, die nach verschiedenen soziologischen, historischen, wirtschaftlichen und sozialpolitischen Gesichtspunkten ausgebildeten sozialen Einrichtungen beizubehalten. Sie beruhen auf einer anderen sozialpolitischen Ordnungsvorstellung als in England. Sie sind in diametralem Gegensatz zu einem allumfassenden staatlichen Versorgungsmonopol einer technokratischen Administration in organische Zusammenschlüsse von Solidaritätsgruppen, in durch gewählte Selbstverwaltungsorgane der Versicherten gelenkte Institutionen ¹⁾ eingebettet. Eine jeden Bürger gegen alle Wechselfälle des Lebens erfassende staatliche Einheitsversicherung würde dagegen von der solidarischen Selbsthilfe freier Menschen hinweg zum Versorgungsstaat mit all seinen Konsequenzen führen ²⁾. Das in den EWG-Staaten ausgependelte Spannungsverhältnis von Freiheit und Sozialer Sicherheit würde aufgehoben werden. Denn "extreme Freiheit ist ein Feind der Sozialen Sicherheit, während umgekehrt eine Überbetonung des Strebens nach Sicherheit zur Einschränkung der Freiheit führen kann" ³⁾. In einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung darf demnach die Lösung der sozialen Fragen nicht in der totalen Staatsversorgung gesucht werden. Die richtige Antwort auf das Sicherheitsbedürfnis ergibt sich aus der dem sozialen Sicherungsschutz gestellten Grundaufgabe: Dem einzelnen Menschen zu dienen ⁴⁾. Danach muß die Sozial-

1) Vgl. Schäfer, Brüsseler Mysterien, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1964, S. 29.

2) Vgl. Schreiber, Sozialpolitik für Europa - Sozialpolitik neuen Stils, in "Die Aussprache" 1963, S. 326.

3) Blank, Sozialpolitik in unserer Zeit, in "Tagebuch zur Sozialreform", Bd. 2, Köln 1961, S. 18.

4) Vgl. Bismarck, a.a.O., S. 215.

politik einigen Grundsätzen höheren Ranges untergeordnet werden. Sie muß die Freiheit, Würde und das Selbstbestimmungsrecht des Einzelmenschen beachten ¹⁾. Jeder Versuch einer Verabsolutierung schadet deshalb ihrer Sache. Wird die Sozialpolitik von ihrer humanitären Wurzel gelöst, muß sie früher oder später in der Entwicklung stecken bleiben und verkümmern. Eine der wichtigsten Aufgaben der Gesellschaft, aus Solidarität zu helfen und auf möglichst gerechte Lösungen hinzuwirken, würde ihr genommen.

Die Bezugnahme auf das englische Sicherheitssystem geht auch aus einem weiteren Grund fehl. Es könnte bei der andersartigen geschichtlichen Entwicklung und Tradition überhaupt nicht als Leitbild für die sozialen Sicherungssysteme der EWG-Staaten gelten. Der Freiheitsbegriff ist in den zum Vergleich stehenden Ländern anders. In Frankreich und Deutschland wurden die Grundfreiheiten und Rechte des einzelnen in zahlreichen Revolutionen dem Staat abgerungen. Freiheit wird heute noch weitgehend mit dem französischen Begriff "liberté" als Freiheit vom Staat verstanden. Daher will auch die Soziale Sicherung in diesen Ländern freiheitlich und im Sinne der Selbstverwaltung und Aufbringung der Mittel durch die Versicherten vom Staat weitgehend unabhängig sein. In England dagegen hat es diesen Gegensatz zwischen dem einzelnen und seinem Staat nie gegeben. Der englische Freiheitsbegriff bedeutet nicht die Freiheit vom Staat, sondern "freedom" als Freiheit im und für den Staat, um an seiner Gestaltung teilzunehmen. Deshalb konnte in England eine Sozialordnung geschaffen werden, in der weitgehende Vollmachten dem Staat übertragen wurden, ohne daß Urheber und Nutznießer des englischen "Wohlfahrtsstaates" die kontinentaleuropäische weit verbreitete Kritik an seinen Gefahren in diesem Maße als

1) Vgl. Bismarck, a.a.O., S. 215.

gerechtfertigt oder zutreffend empfinden ¹⁾.

In einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung - wie sie in allen EWG-Staaten besteht - ist demnach ein auf alle Personen und alle Risiken des Lebens ausgedehntes Zwangsversicherungssystem unpassend. Es kann und soll damit nicht ein starkes Bedürfnis nach Sicherheit geleugnet werden, wenn auch die wirklich globale Sicherheit unerreichbar sein dürfte und allenfalls ein Optimum angestrebt werden kann. Es ist auch zu bejahen, daß ein hochentwickelter Staat sich bemühen sollte, seinen Bürgern eine entsprechend gut entwickelte Soziale Sicherheit zu vermitteln. Die Erfüllung dieser Aufgaben wird jedoch mit der Ausdehnung des Zwanges auf möglichst viele, noch nicht erfaßte Personen nicht gelöst. Vielmehr sollte ein freiheitlich ausgerichteter Staat seine Bürger befähigen, selbst Vorsorge zu treiben, aber sie nicht in ihrer Eigeninitiative hemmen und in ein System zwingen. Eine fortschrittliche Sozialpolitik in unserer Zeit wirtschaftlichen Wohlstands muß also lauten:

"Soziale Sicherheit - ja! Zwang - nur soweit er auch heute noch zum Wohle der Bürger unvermeidbar ist. So viel Freiheit wie möglich, sowenig Zwang wie nötig" ²⁾. Deshalb müssen alle Bürger, die dazu in der Lage sind, für ihr wirtschaftliches und soziales Risiko allein verantwortlich bleiben. Sie wollen es auch sein und reagieren auf Eingriffe in ihr freies Selbstbestimmungsrecht meist sehr empfindlich ³⁾. Der ständigen Forderung nach Ausweitung sollte die Besinnung auf die ursprünglichen Aufgaben der Sozialversicherung gegenübergestellt werden, die auch in der modernen Sicherheitspolitik mit ihrer Ausdehnungstendenz Gültigkeit behalten haben. Nur diejenigen Personen sind gegen die Wechselfälle des Lebens

1) Vgl. Bremme, a.a.O., S. 247 ff.

2) Köhrer, a.a.O., in "Die Krankenversicherung" 1964 S. 127.

3) Vgl. Veillon, a.a.O., S. 213.

zu schützen, die dies aus eigener Kraft und Verantwortung nicht vermögen. Es geht demnach um die Suche nach einer neuen zeitgemäßen Grenzziehung. Hierbei ist der Auffassung zuzustimmen, daß diese nicht mehr vertikal, das heißt zwischen Abhängigen und Selbständigen gezogen werden kann ¹⁾. Die vertikale Abgrenzung ist durch eine neue, bis heute stets vernachlässigte horizontale Grenze zu ersetzen. Bei der vielfach anzutreffenden wirtschaftlichen Unsicherheit Selbständiger mit kleineren und mittleren Betrieben ist auf eine unterschiedliche Behandlung von Selbständigen und unselbständig Beschäftigten zu verzichten. Dabei ist aber auf eine nachhaltige Beschränkung des Zwanges nach Maßgabe der Einkommenslage zu achten. Für die Mehrzahl der Selbständigen und wohl auch für einen Teil der unselbständig Beschäftigten ist eine Bevormundung hinsichtlich des sozialen Schutzes nicht mehr angebracht. Ihnen ist die Möglichkeit eines freiwilligen Beitritts zu den Einrichtungen Sozialer Sicherheit offen zu halten.

Auch eine Uniformierung der Verwaltungsträger ist - zumindest auf lange Sicht - nicht nötig ²⁾. Die Zielsetzung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, zu einer wechselseitigen Ergänzung nationaler Einrichtungen auf dem Gebiet Sozialer Sicherheit zu gelangen, schließt keineswegs eine Angleichung der Organisationsformen oder eine völlige Neuordnung zentralistisch-supranationalen Charakters ein. Selbst Veillon definierte - entgegen seiner an anderer Stelle ausgesprochenen Forderung nach einem Einheitssystem - die soziale Harmonisierung als eine Gleichwertigkeit, nicht aber als eine Einheitlichkeit der nationalen Systeme ³⁾. Die geschichtliche Entwicklung stellt vielmehr den Europäern die besondere Aufgabe, den gewachsenen Eigenheiten im nationalen

1) Vgl. Köhrer, a.a.O., in "Die Krankenversicherung" 1964, S. 129.

2) Vgl. Müller, a.a.O., S. 37, 38; Alexander, a.a.O., 1963, Sp. 300; Bismarck, a.a.O., S. 226.

3) Vgl. Veillon, a.a.O., S. 221.

Bereich über eine lange Distanz Rechnung zu tragen. Dies war auch die Ansicht der Vertragsschließenden, als sie den EWG-Staaten die volle Souveränität auf sozialpolitischem Gebiet beließen ¹⁾.

Der organisatorische Aufbau in den sechs Ländern ist nicht nur beizubehalten; den mutualistischen sozialen Institutionen Europas kommt geradezu eine besondere Bedeutung zu, auf die die Association Internationale de la Mutualité (AJM) auf ihrer VIII. Generalversammlung 1962 nachdrücklich hingewiesen hat ²⁾. Ihr Wert liegt in der lebendigen Verbindung zwischen den Mitgliedern und den von ihnen selbstgeschaffenen Institutionen. Sie verkörpern die Grundsätze der Selbstverantwortung und Selbstverwaltung, die wiederum Ausfluß des Grundsatzes der Freiheit sind. Straff zentralisierte Großverwaltungen mögen vielleicht rationeller arbeiten. Das Schicksal der Sozialen Sicherung darf aber nicht von rein technischen Erwägungen bestimmt sein. Es muß in erster Linie von gesellschaftspolitischen Überlegungen geleitet werden. Bei einer solchen Betrachtung zeigt sich aber, daß den Großverwaltungen das belebende Element der überschaubaren selbstverwalteten Institutionen, das Recht der Versicherten, ihre Geschicke selbst zu bestimmen, fehlt. Großräumige Einheitsversicherungen haben die Tendenz, sich zu anonymen Machtgebilden auszuweiten, in denen jede Betriebsamkeit zur schematischen Handlung wird. Damit würde in die kleineren, bisher stark individuell und demokratisch ausgeprägten Gemeinschaften Sozialer Sicherheit ein fremdartiges Element Eingang finden ³⁾. Denn die geforderte allgemeine

1) Vgl. Schäfer, 15 Jahre Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1964, S. 142.

2) Vgl. Friede, VIII. Generalversammlung der AJM, in "Die Betriebskrankenkasse" 1962, S. 332.

3) Vgl. Schäfer, a.a.O., in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1964, S. 29.

Staatsbürgerversorgung ist Ausdruck eines sozialpolitischen Totalitarismus ¹⁾. Der Versorgungsstaat ist Schrittmacher, ja schon partielle Verwirklichung des totalen Staates ²⁾. Gegen diese Tendenz der Verstaatlichung oder Zentralisierung bietet die Selbstverwaltung, die auf den Grundsätzen der Subsidiarität und Solidarität beruht, die notwendige Abgrenzung, weil sie ein echter Organismus in einem demokratischen Gemeinwesen ist.

Eine europäische Sozialpolitik, die das Recht des Menschen auf Selbständigkeit und Eigenverantwortung anerkennt, muß auf dem Subsidiaritätsprinzip aufbauen. Dieses bietet die Möglichkeit einer echten Arbeitsteilung und einer sinnvollen Ordnung des Gesellschaftslebens. Das Leben in der Gesellschaft, auch in einer europäischen Gesellschaftsordnung, vollzieht sich in Gruppen größeren oder kleineren Umfangs. Alle Aufgaben, die eine kleine Gruppe bewältigen kann, sollten von ihr geleistet werden. Erst dann, wenn diese Aufgaben von der kleinen Einheit nicht mehr erfüllt werden können, hat eine größere Gruppe einzugreifen. Die Subsidiarität fördert so das Verantwortungsbewußtsein und vermeidet eine Zentralisierung, die auf einzelne Gruppen keine Rücksicht nimmt. Richtig angewandt, enthält dieser Grundsatz auch die Regel für die Verwaltungsvereinfachung und einen natürlichen Schutz gegen die Verstaatlichung der Gesellschaft.

Sind nach alledem die differenzierten Sozialordnungen den Staatsformen der EWG-Länder gemäßer, so ergibt sich die Erhaltung der verschiedenen Organisationsformen

1) Vgl. Schäfer, a.a.O., in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1964, S. 29.

2) Vgl. Schreiber, Staatsversorgung oder Selbsthilfe?, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1962, S. 290.

auch aus dem Mangel einer Anpassungsbedürftigkeit. Wie bereits ausgeführt wurde, gibt es keinen Grund, den unterschiedlichen Verwaltungsaufbau der Sozialsysteme zu vereinheitlichen, da Form und Rechtsnatur der Einrichtungen keinen Einfluß auf das Leistungsniveau haben ¹⁾. Die Organisation sollte jedem Einzelstaat überlassen bleiben ²⁾, da er am besten auf die strukturbedingten Verschiedenheiten, Traditionen und psychologischen Momente Rücksicht nehmen kann ³⁾. Daß verschiedene Sozialsysteme auf die Gemeinschaft keinen störenden Einfluß haben werden, beweisen die stark unterschiedlichen Sozialordnungen innerhalb der USA und der Schweiz ⁴⁾.

Die am Anfang dieses Kapitels gestellte Frage, ob aus Gründen der Harmonisierung ein allumfassendes staatliches Einheitssystem nach einem neuen Leitbild notwendig ist, kann deshalb verneint werden. Die Annäherung der nationalen Sicherungssysteme mag zu einer beschränkten Ausweitung des Sozialversicherungsschutzes auf die in einzelnen EWG-Ländern bereits geschützten Personengruppen führen. Die Erweiterung des Zwangsversicherungsschutzes auf alle Bürger und die Schaffung einer Einheitsversicherung ist aus den genannten Gründen nicht notwendig und im Interesse der Gemeinschaft gar nicht wünschenswert.

1) Vgl. Hasse, a.a.O., S. 233.

2) Vgl. Wickenhagen, Probleme der gesetzlichen Unfallversicherung im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in "Die Berufsgenossenschaft" 1964, S. 413; Arets, a.a.O., S. 131.

3) Vgl. Jantz, Idealtypische Ausprägung der gesetzlichen Krankenversicherung in den Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in "Gesetzliche Krankenversicherung in einer freiheitlichen Gesellschaft", Berlin 1963, S. 80.

4) Vgl. Wistinghausen, Soziale Harmonisierung in der EWG?, in "Die Aussprache" 1958, S. 363; Knolle, a.a.O., in "Bundesarbeitsblatt" 1957, S. 489.

2) Die Angleichung der Leistungsstrukturen und der Leistungsniveaus

Das Hauptinteresse einer sozialen Harmonisierung dürfte dem Leistungsniveau und den Zuteilungsbedingungen der Leistungen gelten. Die Bezugsberechtigten interessiert allein die für sie günstigsten Leistungen. Es ist deshalb verständlich, daß der Diskussion über die Sozialleistungen auf der Konferenz über die Soziale Sicherheit ein breiter Rahmen eingeräumt wurde, und daß sich an diesem Punkt die bestehenden Gegensätze am stärksten offenbarten. Zwar hieß es in der ausgleichenden Schlußerklärung über das Thema Harmonisierung der Leistungen: "Niemand fordert eine Gleichheit der Systeme und sozialen Leistungen auf kurze oder mittlere Sicht" ¹⁾, jedoch gingen die Ansichten über die Leistungshöhe und -struktur weit auseinander.

Der Meinung, daß eine Verbesserung der sozialen Leistungen im Zuge der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung angestrebt werden müsse, stand die Auffassung entgegen, wonach die Steigerung und Harmonisierung der Sozialleistungen als selbständige Aufgabe zu erfolgen habe ²⁾. Die Diskussionsredner, die den letztgenannten Standpunkt vertraten, forderten eine Vereinheitlichung der Leistungen auf dem jeweils höchsten Niveau eines jeden Zweiges der Sozialen Sicherheit bei Gewährung einheitlicher Barleistungen für alle Risiken ³⁾. Das Fernziel hinsichtlich der Barleistungen - so wurde geltend gemacht - müsse die Garantie des vollen Lohnausfalles sein, zumindest jedoch die Gewährleistung von 85 v.H.

1) Vgl. Meinhold, a.a.O., in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. I, Brüssel 1962, S. 725.

2) Vgl. Meinhold, ebenda, S. 725, 726.

3) Vgl. Veillon, a.a.O., S. 212; Heise, a.a.O., in "Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit", Bd. I, Brüssel 1962, S. 254, 278.

des bisherigen Arbeitseinkommens ¹⁾. Die Leistungen der Kranken- und Arbeitslosenversicherung seien bei Abschaffung der Karenztage, Vorversicherungs- und Wartezeiten zeitlich unbegrenzt zu gewähren.

Eine solch weitgehende Forderung würde die schematische Nivellierung der Sozialleistungen nach dem jeweils höchsten, in einem Land bestehenden Stand bedeuten. Sie hätte zum Inhalt, daß von allen EWG-Mitgliedstaaten die hohen Rentenleistungen Deutschlands, die ausgebauten Familienbeihilfen Frankreichs und Italiens usw. übernommen werden müßten, ohne daß die hierfür ausschlaggebend gewesenen Gründe in allen Ländern gegeben sind. Eine derartige Vereinheitlichung entspräche aber nicht mehr einer Harmonisierung, selbst nicht einer solchen auf dem Wege des Fortschritts. Wohl kennt der Ausdruck "auf dem Wege des Fortschritts" eine gewisse Dynamik, eine Angleichung des sozialen Niveaus nach oben und nicht nach unten ²⁾, so wie es dem globalen sozialpolitischen Ziel des EWG-Vertrages entspricht. Aber selbst eine "fortschrittliche" Harmonisierung innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft kann bei Annäherung der unterschiedlichen Sozialleistungen in den sechs Ländern ein Anheben der Leistungshöhen nur insoweit vorsehen, als dadurch die den Wirtschaftsablauf des Gemeinsamen Marktes störenden Hindernisse beseitigt werden. Sie erfordert auf keinen Fall ein einheitlich hohes Sozialleistungsniveau in allen EWG-Ländern; selbst nicht aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit. Die unterschiedlichen Leistungshöhen sind nämlich bereits in die Einkommensverteilung, die Preise und Kostenrelationen eingegangen. Die Wettbewerbsbedingungen, insbesondere die Wechselkurse, haben sich darauf eingespielt. Dadurch ist bewirkt,

1) Vgl. Veillon, a.a.O., S. 214 ff.

2) Vgl. Hasse, a.a.O., S 232; Köhrer, a.a.O., in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1964, S. 291.

daß ein Land mit relativ hohen Sozialleistungen entsprechend niedrige Anteile des Sozialprodukts für andere Zwecke - wie Löhne, öffentliche Aufwendungen, volkswirtschaftliches Wachstum - verwenden kann, der Ausgleich also im Landesinnern verkraftet ist und nicht auf die internationale Wettbewerbslage einwirkt.

Dagegen ist aus Gründen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer ein gleichwertiger Sozialversicherungsschutz in seiner Gesamtheit anzustreben, wobei sachlich gerechtfertigte Unterschiede bestehen bleiben müssen. Die Gleichwertigkeit ist dabei im Zusammenhang mit den Lebensbedingungen in jedem Land, mit den Löhnen, den verschiedenen Arbeitsentgelten und Einkommen und mit der Besteuerung zu sehen. Deshalb sollte die Weiterentwicklung der nationalen Systeme dahin gehen, daß überall das gleiche und dabei ein möglichst günstiges Verhältnis der sozialen Leistungen zum allgemeinen Lebensstandard und zum Lohnniveau des betreffenden Landes besteht ¹⁾.

Daneben sind die unterschiedlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Leistungen einander anzupassen. Blieben die Zuteilungsbedingungen weiterhin nach dem jeweiligen Hoheitsgebiet und der Staatsangehörigkeit ausgerichtet, würden den ausländischen Arbeitskräften und ihren Familienangehörigen in den verschiedenen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft spürbare Nachteile hinsichtlich des Sozialversicherungsschutzes entstehen; die Freizügigkeit der Arbeitskraft würde ernsthaft in Frage gestellt. Zu diesem Zweck hat der EWG-Rat nach Art. 51 des EWG-Vertrages als Mindestbedingung Maßnahmen zu treffen, die den Ausländern die einmal erworbenen sozialen Leistungsansprüche und Rechtspositionen überall gewährleisten und die Zahlung der Leistungen in jedes Land

1) Vgl. Hoernigk, a.a.O., S. 278.

der Gemeinschaft garantieren. Dabei sind die einzelnen Systeme in ihrer Substanz - davon unberührt - zu erhalten ¹⁾.

Das geforderte einheitlich hohe Sozialleistungssystem geht demnach über das notwendige Ausmaß einer "Sozialharmonisierung" hinaus. Harmonisieren läßt sich nur, was bereits besteht. Das neue Leistungssystem stellt dagegen ein neues Leitprinzip dar, da es in keinem EWG-Land existiert. Es ist offensichtlich stark von dem in England entwickelten System der Sozialen Sicherheit beeinflusst ²⁾, das einheitliche Leistungen kennt. Das englische Einheitssystem kann aber nicht als Vorbild dienen, da die staatliche Pflichtversicherung in England jedem Bürger nur die "Freiheit von Not" garantiert. Sie sichert nur das Existenzminimum, die "basic needs" ³⁾. Die Vorsorge für eine höhere Lebenshaltung bleibt jedoch dem Ermessensbereich des einzelnen, beziehungsweise der freiwilligen Versicherung überlassen ⁴⁾.

Das geforderte hohe Leistungsniveau mit dem Ziel einer vollen Entgeltfortgewährung auf unbestimmte Zeit erstrebt eine Hebung des Lebensstandards als eigenständige sozialpolitische Aufgabe. Die soziale Harmonisierung ist jedoch - wie die Gesetzesinterpretation gezeigt hat - kein materielles Anliegen des EWG-Vertrages. Sie soll nur im Rahmen der vereinbarten wirtschaftlichen Integration mit erfolgen. Deshalb ist es besonders notwendig, daß die Soziale Sicherung nicht losgelöst von dem wirtschaftlichen und sozialen Gefüge, von dem sie nur ein Bestandteil ist, behandelt wird. Bei der Gestaltung der

1) Vgl. S. 55, 76 der Arbeit.

2) Vgl. Erdmann-Rosoux, a.a.O., S. 244.

3) Vgl. Bremme, a.a.O., S. 46.

4) Vgl. Sandmann-Bremme, a.a.O., S. 20.

Sozialen Sicherheit, insbesondere der Sozialleistungen, sollte man daher die quantitativen Grenzen des Gesamtumfangs der Leistungen, die von wirtschaftlichen, strukturellen und bevölkerungspolitischen Faktoren bestimmt werden, berücksichtigen ¹⁾.

Hierbei ergibt sich ökonomisch betrachtet, daß eine Leistungsvereinheitlichung auf dem jeweils höchsten Niveau zu zusätzlichen Belastungen in einer Größenordnung führen würde, die selbst bei günstigster Vorausschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft als utopisch bezeichnet werden müßte ²⁾. Das Anheben der Sozialleistungen hat sich deshalb behutsam an den mit dem Zuwachs des Sozialprodukts vorgezeichneten Grenzen zu orientieren. Bei einer anzunehmenden Zuwachsrate von fünf Prozent dürften etwa sechzig Prozent dieses Zuwachses von den Löhnen beansprucht werden. Damit blieben noch zwei Prozent übrig, von denen der Staat für vermehrte Staatsaufwendungen dreiviertel Prozent beanspruchen dürfte. Die restlichen 1,25 Prozent müßten für die Entwicklungshilfe, Bildungseinrichtungen usw. sowie für die Sozialpolitik einschließlich der Sozialen Sicherung ausreichen ³⁾. Nach den bisherigen Erfahrungen wird dieser Anteil der Zuwachsrate durch den laufend erhöhten Mittelbedarf der nationalen Eigendynamik nahezu aufgebraucht, so daß für eine "Sozialharmonisierung", selbst bei einem tatsächlich erfolgenden günstigeren Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung, nur sehr beschränkte Mittel zur Verfügung stehen dürften. Eine nicht an der Zuwachsrate des Sozialprodukts orientierte Harmonisierung könnte bei der dann notwendig werdenden Beschränkung des Anteils

1) Vgl. Müller, a.a.O., S. 35.

2) Vgl. Paack, a.a.O., S. 429.

3) Vgl. die Einzelberechnungen bei Meinhold, a.a.O., in "Die Berufsgenossenschaft" 1964, S. 363 f.

der Investitionen zu neuen Wettbewerbsnachteilen führen und dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auf den Weltmärkten merklich verschlechtern ¹⁾. Die sich am Ende ergebenden Folgen dürften sich in einer Minderung und nicht in der angestrebten Erhöhung des Lebensstandards auswirken. So hätten letztlich diejenigen am meisten unter einer übereilten sozialen Harmonisierung zu leiden, die durch sie begünstigt werden sollten.

Von besonderem Gewicht für eine nur langsame Annäherung der Sozialleistungsniveaus sind die stark abweichenden strukturellen und bevölkerungspolitischen Faktoren in den einzelnen Ländern, die zu den unterschiedlich ausgeprägten Prioritäten geführt haben. Ein Ausgleich zwischen den verschiedenen Motivationen kann nur erfolgen, wenn die besonderen Gründe, die im einen oder anderen Fall für die Ausbildung der Schwerpunkte maßgebend waren, in den Ländern der Gemeinschaft einander angeglichen worden sind ²⁾. Es wird deshalb erst beim Vorliegen entsprechender politischer und wirtschaftlicher Voraussetzungen an die Vereinheitlichung der Systeme der Sozialen Sicherheit gegangen werden können. Diese kann dann nur im Rahmen einer verantwortlichen politischen Gesamtkonzeption, unter Berücksichtigung aller wirtschaftlichen, finanz-, sozial- und allgemeinpolitischen Aspekte, nicht aber auf der Basis einer partiellen Behandlung einzelner Bereiche der Sozialen Sicherheit erfolgen.

Schließlich muß daran erinnert werden, daß hohe Sozialleistungen nicht immer Ausdruck einer gehobenen Lebenshaltung sind. Die Sozialleistungen müssen im Zusammenhang mit den gesamten Lebensbedingungen gesehen werden,

1) Vgl. Barke, Fortschreitende Annäherung - Grundsatz realistischer Sozialpolitik in Europa, in "Die Krankenversicherung" 1963, S. 58.

2) Vgl. Erdmann, a.a.O., in "Die EWG als Sozialgemeinschaft" Köln 1964, S. 44; Barke, a.a.O., S. 58.

wenn sie einen echten Aussagewert über den tatsächlichen Lebensstandard geben sollen. Die Einzeluntersuchungen haben ergeben ¹⁾, daß in manchen Ländern hohen Direktlöhnen niedrige Sozialleistungen, in anderen Ländern hohen Sozialleistungen niedrige Löhne gegenüberstehen. Hohe Sozialeinkommen sind nicht unbedingt identisch mit einer fortschrittlichen Sozialpolitik ²⁾. Die heute den Sozialpolitikern gestellte Aufgabe darf deshalb nicht allein darauf gerichtet sein, mit allen Mitteln das Leistungsniveau zu erhöhen. Sie muß vielmehr - dem heutigen Sinn der Sozialen Sicherheit gemäß - danach trachten, eine ausgewogene zeitliche Umschichtung des eigenen Einkommens - aus Zeiten des Einkommensanfalls in nicht einkommensträchtige Lebensphasen, aus Zeiten minderen in Zeiten erhöhten objektiven Bedarfs - zu erreichen ³⁾. Dabei sollte der Staat den einzelnen stärker als bisher befähigen, Teile seines Einkommens vermögensbildend anzulegen oder ihm dazu verhelfen, daß er in irgendeiner anderen Form zu Anteilen am Produktionsvermögen der Volkswirtschaft kommt, um so eine wirkungsvolle Eigenvorsorge betreiben zu können. Damit erhöhte Bedürfnisse befriedigt werden, die Begleiterscheinung eines wachsenden Lebensstandards sind, braucht man nicht immer neue Einkommensteile einer gesetzlichen Bindung zu unterwerfen, mit der Folge, daß auch die dafür in Aussicht gestellten Leistungen von obrigkeitlichen Bedingungen und Kontrollen abhängig gemacht werden. Die Unterwerfung des einzelnen unter Staatsdekret mochte früher angebracht gewesen sein; heute ist sie nicht mehr in gleichem Maße und mit glei-

1) Vgl. S. 88, 107 der Arbeit.

2) Vgl. Schreiber, a.a.O., in "Die Aussprache" 1963, S. 319.

3) Vgl. Professorengutachten, a.a.O., S. 41; Schreiber, a.a.O., in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1962, S. 290.

cher Notwendigkeit am Platze ¹⁾. Viel eher können Vermögensbildung und Sozialversicherung zusammen wirksame sich ergänzende Strukturelemente einer wirtschaftlichen Lebensgestaltung sein.

Der Meinung, daß Umverteilungsleistungen allein der Bevölkerung das Gefühl der sozialen Sicherheit geben, und daß dieses Gefühl entsprechend verstärkt werde, wenn man die Leistungen erhöht, ist entgegenzutreten ²⁾. Diese Auffassung ist zu eng und daher irreführend. Sie übersieht, daß der Mensch Sicherheit nicht nur durch rechtlich begründete Unterstützungen und Hilfeleistungen der Gesellschaft empfängt, sondern vor allem auch durch das Bewußtsein seiner Freiheit und seiner geistigen und materiellen Selbsthilfefähigkeit. In einer die persönliche Initiative stark betonenden Gesellschaft, wie sie in allen EWG-Mitgliedstaaten ausgebildet ist, dürfte deshalb eine nachhaltige sozialpädagogische Erziehung zur selbstverantwortlichen und planvollen Lebensgestaltung für die Sicherheitsmotivation entscheidend sein. Untersuchungen auf diesem Gebiet haben ergeben, daß Gruppen von Menschen, die sich dauernd unsicher fühlen und ständig nach größerem staatlichen Schutz verlangen, meist aus subjektiven, nicht aus objektiven Mängeln zu ihrer Fehlhaltung bestimmt werden ³⁾. Durch Umverteilungsmaßnahmen allein sind diese Mängel nicht zu beseitigen. Viel eher könnte hier in der Zukunft durch größere Anstrengungen der Erziehung eine Besserung erreicht werden. Das Bildungswesen müßte stärker ausgebaut werden, damit jeder einzelne den steigenden Anforderungen

1) Vgl. Külp, Kontrollmechanismen innerhalb des Gesundheitswesens, in "Gesetzliche Krankenversicherung in einer freiheitlichen Gesellschaft", Berlin 1963, S. 113.

2) Vgl. Deutsche Forschungsgemeinschaft, a.a.O., S. 10.

3) Vgl. Deutsche Forschungsgemeinschaft, a.a.O., S. 29 ff.

der modernen Gesellschaft genügen kann und im Arbeitsleben Erfolg hat.

Das Ausmaß einer Angleichung der Sozialleistungen bei einer Harmonisierung im EWG-Raum kann und darf somit nicht in einer kurzfristigen allgemeinen Nivellierung der Leistungsniveaus und der -strukturen bestehen. Ihre Annäherung ist allmählich im Rahmen der wirtschaftlichen Gesamtentwicklung und nach Ausgleich der unterschiedlichen, die Sozialsysteme formenden Voraussetzungen zu verwirklichen. Zur Beseitigung störender Hindernisse, die den Wirtschaftsablauf des Gemeinsamen Marktes beeinflussen können, sind aber die unterschiedlichen Zuteilungsbedingungen der Sozialleistungen einander anzugleichen, damit allen Arbeitnehmern und ihren Familienangehörigen an jedem Ort innerhalb des EWG-Raumes ein gleichwertiger Sozialversicherungsschutz gesichert ist.

3) Der Einfluß auf die Finanzierungssysteme

Die unterschiedliche Beteiligung von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und öffentlicher Hand an der Aufbringung der Mittel für die Soziale Sicherung ist als ein wesentliches Argument für eine Harmonisierung benutzt worden. Eine Anpassung der Finanzierungssysteme wäre auch begründet, wenn es zuträfe, daß die abweichenden Arbeitgeberbeiträge zu Wettbewerbsstörungen führten. Wie die Untersuchung unter C III 1) ergeben hat, ist eine solche Annahme aber nicht gegeben.

Die verschieden hohen Arbeitgeberanteile - sie liegen in Frankreich und Italien bei 80 v.H., in Deutschland, Belgien, Luxemburg und den Niederlanden zwischen 40 und

50 v.H. ¹⁾ - rechtfertigen nicht die auf der Konferenz in Brüssel verlangte ²⁾ generelle Angleichung der Sozialkosten ³⁾. Sie führen nicht zu umfassenden Wettbewerbsverzerrungen, die den Gemeinsamen Markt behindern. Die Arbeitgeberbeiträge dürfen nämlich nicht losgelöst von den übrigen Bestandteilen der Arbeitskosten betrachtet werden. Entscheidend für die Wettbewerbssituation eines Landes sind immer die Gesamtbelastungen, nicht partielle Belastungen. Die Gesamtbelastungen sind in den einzelnen Ländern im Vergleich zu den Soziallasten aber wesentlich geringer. Dabei darf weiter nicht unberücksichtigt bleiben, daß höhere Soziallasten durch andere niedrigere Kostenarten (z.B. niedrige Steuern) meist kompensiert werden.

Die Unterschiede in den Arbeitskosten sind nur zu einem geringen Teil auf die verschiedenartigen Soziallasten zurückzuführen. Sie werden im wesentlichen von der Produktivität, die von Land zu Land verschieden ist und von günstigen oder ungünstigen Standortbedingungen, Markt- und Organisationsformen sowie technischen Ausstattungen herrührt, hervorgerufen. Diese Kostenunterschiede dürfen aus wirtschaftlichen Gründen nicht harmonisiert werden, denn auf den komperativen Kostenvorteilen beruht, wie gezeigt wurde, der internationale Handel.

Dagegen können Unterschiede im gesamten Kostenniveau eines Landes, die durch staatliche Maßnahmen oder monopolistische Einflüsse bedingt sind, den Wettbewerb störend beeinflussen. Sie werden aber - wie die Untersuchung ergeben hat ⁴⁾ - über den Wechselkurs ausgeglichen.

1) Vgl. Coppini, a.a.O., S. 155, 156.

2) Vgl. Coppini, a.a.O., S. 139 ff.

3) Vgl. Rietkerk, Finanzierung der Sozialen Sicherheit, in "Konferenz über die Soziale Sicherheit," Bd. I, Brüssel 1962, S. 193, 194.

4) Vgl. S. 88 f der Arbeit.

Echte Wettbewerbsverzerrungen dürften nur künstlich geschaffene Kostenunterschiede innerhalb einzelner Wirtschaftszweige hervorrufen. Diese könnten Harmonisierungsmaßnahmen gemäß Art. 100 ff des EWG-Vertrages auslösen, wenn das betreffende Land selbst keine Abhilfe schaffen kann. Die Verwirklichung solcher Maßnahmen wird allerdings schwierig sein, da nur schwer zwischen künstlich und natürlich bedingten Kosten zu unterscheiden ist. Auch wird man erst ab einem bestimmten Grad der Wettbewerbsstörung eine Angleichung befürworten können. Es dürfte daher nur in Extremfällen zu einer Anpassung kommen.

Wichtiger erscheint es dagegen zu sein, künftige Änderungen der Finanzierungsstrukturen zu harmonisieren, sofern sie nicht nach Art. 102 vor Inkrafttreten der Rechtsänderung angeglichen wurden. Denn unter den gegebenen Umständen ist damit zu rechnen, daß solche Änderungen wenigstens teilweise im Wege der Überwälzung auf Kosten und Preise wirken. Das kann neue Ungleichgewichte schaffen, wenn die einzelnen Gewerbezweige davon wieder unterschiedlich betroffen werden und bei einem System stabiler Wechselkurse sich diese neuen Änderungen der Kostenstruktur nicht automatisch ausgleichen können.

Von besonderer Bedeutung für die Finanzierung der Sozialen Sicherheit überhaupt ist aber die auf der Konferenz in Brüssel nachdrücklich gestellte Forderung des Prinzips der nationalen Solidarität ¹⁾. Sie sprengt den Rahmen einer reinen "Sozialharmonisierung", da hiermit wiederum grundsätzliche Fragen einer Änderung des bisherigen Sozialversicherungsschutzes angesprochen werden. Es geht dabei um die Entscheidung, ob die Soziale

1) Vgl. im einzelnen hierzu, Coppini, a.a.O., S. 169, 182, 189, 191, 192; Veillon, a.a.O., S. 206; Heise, a.a.O., in "Soziale Sicherheit" 1961, S. 40.

Sicherung weiterhin in der Form einer "Gruppen-Solidarität" organisiert bleiben oder ob an ihre Stelle die Solidarität der Gesamtbevölkerung treten soll.

Die neue Konzeption, die auf eine Beschränkung des Arbeitnehmerbeitrags ausgerichtet ist, wurde wie folgt begründet ¹⁾: Die Beteiligung des Staates müsse institutionalisiert werden. Die natürliche Entwicklung der Sozialen Sicherheit verlange gemäß der weltweiten Erscheinung in logischer Weise eine zusätzliche finanzielle Beteiligung des Staates, wie dies bereits bei den Sondersystemen, insbesondere den landwirtschaftlichen Systemen, der Fall sei.

Wie eingangs aufgezeigt wurde, hat die moderne Sicherheitspolitik die Tendenz, den Staat immer stärker zum Kostenträger der Sozialen Sicherheit zu machen. Dieser Trend scheint der Auffassung recht zu geben, die Soziale Sicherheit in der modernen pluralistischen Gesellschaft nur als eine Kollektivaufgabe im Sinne einer nationalen Solidarität zu verstehen. Es fragt sich aber, ob es fortschrittlich und für den Empfänger sozialer Leistungen tatsächlich vorteilhaft ist, wenn die Kosten dieser Leistungen nicht von ihm selbst aufgebracht, sondern von anderen - vom Staat oder vom Arbeitgeber - bezahlt werden.

Der Staat, besonders der soziale Rechtsstaat, greift auf vielfältige Weise in die Einkommensströme der Volkswirtschaft ein ²⁾. Dieser vom Staat vollzogene Prozeß der Einkommensumlenkung beginnt bei der Besteuerung und setzt sich in Subventionen fort. Über die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit solcher Umlenkungsprozesse gehen die

1) Vgl. im einzelnen hierzu, Coppini, a.a.O., S. 169, 182, 189, 191, 192; Veillon, a.a.O., S. 206; Heise, a.a.O., in "Soziale Sicherheit" 1961, S. 40.

2) Vgl. Schreiber, Die gesetzliche Krankenversicherung in einer freiheitlichen Gesellschaft, Berlin 1963, S. 16.

Meinungen auseinander. Man ist sich aber einig in der Überzeugung, daß die vom Staat vorgenommenen Einkommensumleitungen zugunsten Notleidender (Fürsorge) als humanitäre Aufgabe gerechtfertigt und notwendig sind. "Einigkeit könnte und sollte aber auch bestehen in der Einsicht, daß Subventionen des Staates an die Einrichtungen der Sozialen Sicherheit sinnlos und schädlich sind, entweder weil sie eine Entlastung des Bürgers von den Kosten seiner Lebensführung nur vortäuschen, oder weil sie das Leistungsprinzip, dieses tragende Prinzip der freiheitlichen Ordnung, außer Kraft setzen" ¹⁾. Besonders gilt dies für den totalen Versorgungsstaat, in dem die öffentliche Hand den Institutionen der Sozialen Sicherheit nicht nur Zuschüsse gewährt, sondern diese vollständig mit Steuermitteln finanziert. Denn die Sozialpolitik kennt keine Sozialgeschenke. Der Staat kann seinen Bürgern nur geben, was er ihnen zuvor in Form von Steuern abgenommen hat ²⁾. Deshalb ist die von außen zugewendete Subvention in Wirklichkeit keine echte Subvention mehr, da ihr Nutzeffekt - wie die Wirtschafts- und Finanztheorie gezeigt hat - durch Überwälzungsprozesse und durch andere soziale Zusammenhänge wieder aufgehoben wird ³⁾. Die Staatszuschüsse sind ein Finanzierungsbeitrag der Allgemeinheit, zum größten Teil der Versicherten selbst ⁴⁾. Gewiß hat der Staat die Macht, dem einen mehr abzufordern, als er ihm zurückgibt, und dem anderen mehr zu geben, als er ihm abgenommen hat. Die Absicht der Umverteilung mißlingt aber,

1) Schreiber, a.a.O., in "Die Aussprache" 1963, S. 322.

2) Vgl. Blank, a.a.O., S. 224.

3) Vgl. Kulp, a.a.O., S. 121.

4) Vgl. Hansmeyer, Effekte der Einkommensumverteilung in der sozialen Krankenversicherung, in "Gesetzliche Krankenversicherung in einer freiheitlichen Gesellschaft", Berlin 1963, S. 108.

wenn selbst der Kleinstrentner über die indirekten Steuern die Mittel mit aufbringen muß, die ihm später wieder als Rente gewährt werden ¹⁾. Damit soll nicht jede Umverteilungswirkung in Abrede gestellt werden. Der tatsächliche Umverteilungseffekt ist aber gering, da der sozialpolitische Ausgleich in Wirklichkeit nicht zwischen wirtschaftlich starken und sozial schwachen Gruppen erfolgt ²⁾.

Ähnlich verhält es sich mit dem Arbeitgeberbeitrag. Er wird in die Produktionskosten einkalkuliert und damit auch, soweit mit Vollkostendeckung gearbeitet werden kann, allgemein in den Preisen weitergegeben. Der Arbeitgeberbeitrag verteilt sich demnach über alle Preise auf die gesamte Volkswirtschaft und belastet die Versicherten im Rahmen ihrer Konsumausgaben wie eine allgemeine Kostensteuer ³⁾.

Die zur Beseitigung der Finanzierungsbelastung der Arbeitnehmer geforderte Kostenübernahme durch den Staat - auch die Mehrbelastung der Arbeitgeber - ist somit keine kühne sozialpolitische Konzeption - wie geltend gemacht wird ⁴⁾ -, sondern ein Fehlschluß. Hiermit soll nicht behauptet werden, daß für bestimmte einkommensschwache Bevölkerungsgruppen Staatszuschüsse entbehrlich sind. Es wird jedoch die Auffassung für unzutreffend gehalten, die auf den Löhnen beruhende Beitragszahlung der Arbeitnehmer sei in der Epoche moderner Sicherheitspolitik mehr und mehr zu einem Anachronismus geworden ⁵⁾, und deshalb müsse an ihre Stelle die

1) Vgl. Muthesius, Kostenanalyse des Sozialstaates, Frankfurt 1962, S. 6, 7, 16; Schreiber, Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, Köln 1955, S. 21

2) Vgl. Schreiber, a.a.O., in "Die Aussprache" 1963, S. 322.

3) Vgl. Hansmeyer, a.a.O., S. 107.

4) Vgl. Veillon, a.a.O., S. 205.

5) Vgl. Veillon, a.a.O., S. 206.

nationale Solidarität treten. "Das Versicherungsprinzip in den sechs EWG-Staaten bedeutet: Beiträge und keine Staatszuschüsse" ¹⁾. Selbst in den Niederlanden sollen bei der angestrebten allgemeinen Volksversicherung Beiträge geleistet werden ²⁾. Sie allein ermöglichen es, mit einer beitragsadäquaten Gegenleistung der individuellen Situation des Versicherten im Risikofalle gerecht zu werden. Beiträge sind damit ein notwendiges Instrument gegen eine Nivellierung der Geldleistungen und damit gegen eine Nivellierung der Lebensverhältnisse während wichtiger Abschnitte des menschlichen Lebens. Eine solche würde aber durch eine Staatsfinanzierung zwangsläufig herbeigeführt. Nicht die Beitragszahlung ist überlebt und bedarf einer Überprüfung - wie die Vertreter einer Staatsbürgerversorgung behaupten -, sondern die ständig steigende Sozialbelastung. Diese kann aber nicht dadurch beseitigt werden, daß der Staat zum Kostenträger gemacht wird. Eine maßvolle Beschränkung der Wünsche nach neuen Sozialleistungen ist nötig.

Aus diesem Grund wäre es verdienstvoll, sozialpädagogisch aufklärend tätig zu werden und den Leistungsempfängern offen zu sagen, wer die Kosten der Sozialleistungen und der Verwaltungseinrichtungen tatsächlich zu tragen hat. Gelänge es, den einzelnen zu überzeugen, daß die Höhe der Sozialleistungen keine Frage einer staatlichen Einkommensverteilung, sondern ausschließlich und allein eine Frage der Einkommensverwendung ist ³⁾, wird er überlegen, was ihm diese oder jene Leistung der Sozialen Sicherung wert ist. Diese Entscheidung sollte ihm der

1) Jantz, a.a.O., in "Gesetzliche Krankenversicherung in einer freiheitlichen Gesellschaft", Berlin 1963, S. 88.

2) Vgl. Jantz, ebenda, S. 91.

3) Vgl. Schreiber, a.a.O., in "Die Aussprache" 1963, S. 323; Muthesius, a.a.O., Frankfurt 1962, S. 5.

Gesetzgeber nicht in jedem Fall abnehmen. Der Staat müßte sein Tätigwerden darauf beschränken, ein ausreichendes Mindestmaß an Sozialer Sicherung vorzuschreiben, es aber der Selbstverwaltung der Betroffenen überlassen, ein höheres Niveau der Leistungen und damit auch der Beiträge zu beschließen. Dies wäre eine moderne, tatsächengerechte und sozial fortschrittliche Konzeption für die nach freiheitlichen Grundsätzen ausgerichteten sechs Staaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, nicht aber die uniformierende nationale Solidarität, bei deren Verwirklichung dem Staat zwangsläufig immer mehr Rechte eingeräumt werden müßten. Sie entspräche zudem den gewachsenen, auf den Prinzipien der Klassensolidarität, Subsidiarität und Selbstverwaltung aufgebauten Sozialversicherungseinrichtungen ¹⁾ und könnte einmal am ehesten als Richtmaß eines zukünftigen vereinten Systems der Sozialen Sicherheit in den EWG-Mitgliedstaaten dienen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden: Für die Leistungsempfänger ist es nicht vorteilhaft, wenn der Staat zum Kostenträger der Soziallasten gemacht wird, da der Begünstigte letztlich doch die Kosten der Vergünstigung bezahlen muß.

Es ist nicht nötig und aus Gründen der Harmonisierung gar nicht erwünscht, eine Neuaufteilung der Mittelaufbringung und damit eine Änderung der Finanzierungssysteme vorzunehmen. Die anzutreffenden Finanzierungsstrukturen haben sich über Jahrzehnte, den Bedürfnissen gemäß, entwickelt. Sie entsprechen den Lebensformen, den Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen der Menschen in den EWG-Staaten.

Selbst die von Land zu Land verschiedenen Arbeitgeberbeiträge rechtfertigen keine allgemeine Harmonisierung

1) Vgl. IAA, Das Wesen der Sozialen Sicherheit, a.a.O., S. 19.

der Soziallasten. Sie führen nur in extremfällen zu echten Wettbewerbsverzerrungen, die durch Harmonisierungsmaßnahmen auszugleichen sind.

Nach alldem ist für eine Anpassung der Finanzierungssysteme wenig Raum.

4) Zusammenfassung

Aus den unterschiedlichen nationalen Sicherungssystemen ergeben sich für einen störungsfreien Wirtschaftsverkehr des gemeinsamen Marktes keine derartigen Schwierigkeiten, denen mit der Schaffung eines neuen einheitlichen Systems begegnet werden müßte. Die notwendigen Harmonisierungsmaßnahmen sind im wesentlichen auf die Sicherstellung des Sozialversicherungsschutzes der ausländischen Arbeitskräfte und ihrer Familienangehörigen an allen Orten innerhalb des EWG-Raumes beschränkt. Wettbewerbsgründe werden nur in Einzelfällen zur Harmonisierung zwingen.

Dagegen dürften aus politischen Gründen eine stärkere Angleichung der Sozialversicherungssysteme erwünscht sein ¹⁾. Die Lebensfähigkeit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft hängt nicht nur von einer festgefügtten Wirtschaft ab, sondern sie bedarf der Ergänzung durch die Sozialpolitik. Mit Recht hat deshalb das "Bildungswerk Europäische Politik" eine Broschüre mit dem Titel: "Die EWG als Sozialgemeinschaft" ²⁾ herausgegeben, denn ein echtes Gemeinwesen zeichnet sich dadurch aus, daß in wichtigen Bereichen des Wirtschafts- und Soziallebens ähnliche Bedingungen herrschen.

1) Vgl. Kuhr, a.a.O., S. 359.

2) Erschienen im Europa Union Verlag, Köln 1964.

Bevor jedoch eine einheitliche Sozialpolitik betrieben werden kann, sind die hierfür notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. Zunächst müßten die Rechtsgrundlagen für ein überstaatliches sozialpolitisches Handeln konzipiert werden. Die Möglichkeit dazu böte Art. 236 des EWG-Vertrages. Hiernach könnten die Mitgliedstaaten durch Abschluß eines internationalen Vertrages die bei ihnen verbliebenen Souveränitätsrechte auf dem Gebiet der Sozialpolitik auf die Organe der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft übertragen. Eine von der Verantwortung der ganzen Gemeinschaft getragene Sozialpolitik dürfte freilich erst möglich sein, wenn das bis jetzt noch fehlende gesetzgebende Europäische Parlament geschaffen ist ¹⁾.

In der augenblicklichen Übergangszeit - in der eine isolierte nationalstaatliche Sozialpolitik beendet sein sollte ²⁾, die Epoche einer zentralen europäischen Sozialpolitik nach einheitlichen Normen noch nicht begonnen hat - müßte jede Aktivität der heute schon zu gemeinschaftstreuem Verhalten verpflichteten Mitgliedstaaten dem Fernziel eines politisch vereinten Europa untergeordnet sein. Hierbei könnten auf die Gemeinschaft ausgerichtete Gesetzesänderungen und die Eigendynamik im sozialpolitischen Bereich wertvolle Dienste leisten.

1) Vgl. Köhrer, a.a.O., in "Die Krankenversicherung" 1965, S. 46.

2) Vgl. Caesar, a.a.O., S. 229.

VI Die bisherigen Maßnahmen der Harmonisierung

Die Gleichbehandlung von In- und Ausländern hat sich als die vordringlichste Aufgabe einer Harmonisierung der nationalen Sicherungssysteme im Bereich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft erwiesen. Diesem Ziel konnten die bisher abgeschlossenen zahlreichen bilateralen und multilateralen Sozialabkommen der EWG-Mitgliedstaaten ¹⁾ nicht genügen. Sie beruhen ebenso wie die innerstaatlichen Sozialgesetze auf dem Territorialitätsprinzip und lassen daher Lücken im Sozialversicherungsschutz ausländischer Arbeitskräfte offen ²⁾. Die in Kapitel C III 2) aufgezeigten Nachteile und Behinderungen blieben somit größtenteils erhalten.

Um diese Lücken und Mängel zu beseitigen und um die Beziehungen zwischen den Mitgliedsländern, die bislang noch keine zweiseitigen Abkommen miteinander getroffen hatten, zu regeln, hat der Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, gestützt auf Art. 51 des EWG-Vertrages, gleich zu Beginn seiner Tätigkeit für die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer die Verordnungen Nr. 3 und Nr. 4 (VO Nr. 3 und Nr. 4) ³⁾ erlassen. Beide traten am 1.1.1959 in Kraft.

1) Vgl. im einzelnen Dobbernack, Die Internationale Arbeitsorganisation und die zwischenstaatlichen Beziehungen auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit, in "Festschrift für Lauterbach", Berlin 1961, S. 315 ff; Schwinger, Vom nationalen zum internationalen und übernationalen Recht der Sozialversicherung, Dissertation Mainz 1964, S. 146 ff.

2) Vgl. IAA, Das Wesen der Sozialen Sicherheit, a.a.O., S. 132.

3) Abgedruckt im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. Nr. 30, vom 16.12.1958, S. 561 ff und 597 ff.

1) Das Europäische Abkommen über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer und die internationalen Sozialabkommen

Die Bestimmungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer waren ursprünglich aufgrund Art. 69 des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl ausschließlich für die Arbeiter der Montanindustrie erarbeitet worden. Nachdem die 1957 von den Arbeitsministern der sechs Montanunionländern unterzeichneten Normen des Abkommens im Frühjahr 1958 noch von keinem Staat ratifiziert worden waren, hat sie der Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft übernommen. Nach Vornahme geringfügiger Änderungen verabschiedete er die Bestimmungen als VO Nr. 3 und ergänzte diese wenig später durch die VO Nr 4 ¹⁾.

Das Abkommen wird in seiner Bedeutung oft dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gleichgesetzt. Während dieser den wirtschaftlichen Zusammenschluß zum Ziel habe, diene jenes einer engen Verbindung und Zusammenarbeit im Bereich der Sozialen Sicherheit ²⁾. Wenn dieser Vergleich auch vergrößert sein dürfte, so gibt er doch etwas von der dadurch eingeleiteten neuen Phase europäischer Sozialpolitik wieder ³⁾.

Der Erlaß der Verordnungen war insofern ein besonderes Ereignis, als damit erstmals durch einen supranationalen

1) Vgl. Wiechec, a.a.O., in "Recht der Arbeit" 1959, S. 53.

2) Vgl. Borries, a.a.O., S. 117.

3) Vgl. Schnabel, Das Europäische Abkommen über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1960, S. 123.

Rechtsetzungsakt Probleme des internationalen Sozialversicherungsrechts auf gemeinsamer Basis unter mehreren Staaten gelöst wurden, während bis dahin die Regelung solcher Fragen bilateralen oder multilateralen völkerrechtlichen Verträgen vorbehalten war ¹⁾. Durch diese direkte, für alle Mitgliedstaaten unmittelbar verbindliche Rechtsetzung wurde unter Umgehung des langwierigen und zeitraubenden Ratifikationsverfahrens auf schnellstem Wege eine völlig neue Rechtssituation geschaffen. Die bis dahin unter den Vertragsstaaten gültigen, bilateralen Regelungen traten weitgehend außer Kraft und wurden durch ein einheitliches System zwischenstaatlicher Beziehungen ersetzt ²⁾. Ihre Gültigkeit behielten nur die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus einem von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommenen Übereinkommen, die vorläufigen Europäischen Abkommen vom 11.12.1953 über die Soziale Sicherheit, das Abkommen über die Arbeitnehmer im internationalen Verkehrswesen und natürlich alle die mit Nichtmitgliedstaaten getroffenen Vereinbarungen ³⁾. Desgleichen blieben beim Inkrafttreten der Verordnungen bereits bestehende zweiseitige Abkommen über die Soziale Sicherheit, die höhere Familienbeihilfen vorsehen und innerstaatliche Vorschriften eines Mitgliedslandes, die für den betreffenden Arbeitnehmer oder ihm Gleichgestellten günstiger sind, aufrecht erhalten ⁴⁾.

1) Vgl. Wiehac, Internationale und supranationale Sozialpolitik, Stuttgart 1962, S. 3.

2) Vgl. Wickenhagen, Die Verordnungen Nr. 3 und 4 der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, in "Die Berufsgenossenschaft" 1959, S. 337.

3) Vgl. Brüggemann, a.a.O., in "Bundesarbeitsblatt" 1959, S. 131.

4) Vgl. Wiehac, a.a.O., in "Recht der Arbeit" 1959, S. 55.

Die VO Nr. 3 und 4 - denen Gesetzeskraft zukommt - sind mit ihrem Inkrafttreten am 1.1.1959 in jedem Mitgliedsstaat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft geltendes Recht geworden und in allen ihren Teilen verbindlich ¹⁾. Sie sind Sonderrecht, das den innerstaatlichen Sozialvorschriften vorgeht, aber die nationalen Rechtsvorschriften in ihrer Substanz unberührt läßt ²⁾.

Das Abkommen gilt für die Arbeitnehmer aller Berufe und ihnen Gleichgestellten, die der Sozialen Sicherheit mindestens eines Vertragsstaates angehören oder angehört haben und entweder Einwohner eines Vertragsstaates sind oder als Staatenlose oder Flüchtlinge dort wohnen; ferner für Familienangehörige und Hinterbliebene der genannten Personen ³⁾. Ausgenommen sind von dem erweiterten Schutz durch das Abkommen: Grenzgänger, Angehörige des diplomatischen und berufskonsularischen Dienstes und Seeleute ⁴⁾. Für Grenzgänger gilt die VO Nr. 36/63 ⁵⁾; für die Rheinschiffer das multilaterale Abkommen vom 27.7.1950 ⁶⁾, das von der Verordnung über die Wanderarbeitnehmer unberührt blieb.

Die VO Nr. 3 und 4 erstrecken sich auf alle Zweige der Sozialen Sicherheit im engeren Sinne, mithin nicht auf

1) Art. 56 S. 3 VO Nr. 3; Art. 88 Abs. 2 S. 2 VO Nr. 4.

2) Vgl. Jung, a.a.O., 1962, S. 154.

3) Vgl. Wickenhagen, a.a.O., in "Die Berufsgenossenschaft" 1959, S. 336.

4) Vgl. Brüggemann, a.a.O., in "Bundesarbeitsblatt" 1959, S. 131.

5) Abgedruckt in Plöger, Deutsche Sozialversicherungsabkommen mit ausländischen Staaten, Loseblattsammlung, Bad Godesberg 1952, S. 511 ff; vgl. auch Jung, Nochmals die soziale Sicherheit der Grenzgänger, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1964, S. 116 ff.

6) Vgl. Brackmann, Handbuch der Sozialversicherung, Bd. I, Bad Godesberg 1949, S. 296 w ff.

die öffentliche Fürsorge, Kriegsopferversorgung und die Pensionssysteme für Beamte ¹⁾.

Die wichtigsten Grundsätze des Abkommens bestehen in:

1. Der Gleichbehandlung bei Anwendung innerstaatlicher Rechtsvorschriften
2. Der Zusammenrechnung von Versicherungszeiten und gleichgestellten Zeiten
3. Der Gewährung von Leistungen in andere Vertragsstaaten ²⁾.

Damit sind die aus dem Territorialitätsprinzip und der Staatsangehörigkeit herrührenden Hindernisse für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer weitgehend ausgeräumt und die hierfür notwendigen Harmonisierungsmaßnahmen bereits größtenteils verwirklicht worden.

Der Aufenthalt in allen Mitgliedstaaten gilt fortan für den Bereich der Sozialen Sicherheit als Inlandaufenthalt. Den ausländischen Versicherten und ihren Familienangehörigen sind also an jedem Ort innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die Gewährung von Sach- und Barleistungen der Sozialversicherungseinrichtungen gesichert ³⁾. Der Wanderarbeitnehmer erhält an seinem Beschäftigungsort, in einem dritten Land auf der Durchreise - ebenso wie seine Angehörigen im Heimatland oder in anderen EWG-Ländern - ärztliche Behandlung, Krankenhauspflege und Versorgung mit Arznei- und Hilfsmitteln. Die Geldleistungen werden von den zuständigen Versicherungsträgern nach allen Vertragsstaaten gewährt. Dadurch sind

1) Vgl. Schnabel, a.a.O., S. 124.

2) Vgl. Gissler, Die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, in "Die Betriebskrankenkasse" 1958, S. 386.

3) Vgl. Ribas, Die Soziale Sicherheit in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in "Bulletin des IVSS", Nr. 10 - 12, Genf 1963, S. 342.

besonders die bisherigen Härten bei der Auszahlung der Familienbeihilfen (Kindergeld) für die vom Arbeitnehmer getrennt lebenden Familienangehörigen beseitigt worden, da jetzt nicht mehr der Wohnsitz im Aufenthaltsstaat des Berechtigten Voraussetzung für den Leistungsbezug ist ¹⁾. Durch die geschaffene Möglichkeit des Zusammenrechnens der in verschiedenen Vertragsstaaten zurückgelegten Vorversicherungszeiten sind auch die Schwierigkeiten für den Erwerb und die Berechnung von Leistungen, besonders langfristiger wie der Renten, gelöst worden ²⁾.

Insgesamt gesehen decken demnach die VO 3 und 4 die bisherigen Lücken und Mängel der internationalen Sozialabkommen.

Dennoch erfüllt das Abkommen - wie zu erwarten war - nicht alle Wünsche. Die Beteiligung der aushelfenden Versicherungsträger an den Kosten, die durch die Gewährung von Sachleistungen der Krankenversicherung an bestimmte Gruppen von Familienangehörigen entstehen sowie die Begrenzung der Dauer dieser Leistungen und der Familienbeihilfen ³⁾, schränken den freien Austausch der Sozialleistungen teilweise noch ein ⁴⁾. Auch können den Wanderarbeitnehmer aus den Besonderheiten der länderverschiedenen Systeme vereinzelt heute noch Nachteile treffen. So muß sich beispielsweise ein in den Niederlanden beschäftigter und dort versicherter italienischer Gastarbeiter nach den in Frankreich für die Inanspruchnahme eines Arztes geltenden Vorschriften richten, wenn er auf der Reise nach Italien, wo er bei seiner Familie

1) Vgl. Jung, Französische Familienbeihilfen für deutsche Wanderarbeitnehmer, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1959, S. 291 ff.

2) Vgl. Gissler, a.a.O., 1958, S. 388.

3) Vgl. Gissler, Zur sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer in der EWG, in "Die Betriebskrankenkasse" 1962, S. 258.

4) Vgl. Borries, a.a.O., S. 120.

den Urlaub verbringen will, in Frankreich erkrankt. Er muß, obwohl nach dem holländischen Versicherungssystem, dem er angehört, die Sachleistungen der Krankenversicherung ohne Kostenbeteiligung seitens der Versicherten gewährt werden, zunächst den in Anspruch genommenen Arzt selbst bezahlen; die für den Ort seines vorübergehenden Aufenthalts zuständige französische Krankenkasse erstattet ihm sodann seine Auslagen, aber nur abzüglich seines Anteils an den Kosten und verrechnet die Leistung mit der an sich leistungspflichtigen holländischen Kasse. Der Kostenanteil des Versicherten bleibt ihm angelastet. Er kann sich ihn nicht von der holländischen Krankenkasse mit der Begründung zurückzahlen lassen, daß ihm auf Grund seiner Versicherungsbeiträge ein Anspruch auf freie ärztliche Behandlung zusteht. Dieses extrem gebildete Beispiel zeigt, daß zur Verwirklichung einer vollkommen störungsfreien Wanderung der Arbeitskräfte noch manches Problem zu lösen sein wird. Trotzdem dürfen solche seltenen Einzelfälle nicht verallgemeinert werden. Vielmehr darf festgestellt werden, daß die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, einschließlich der Grenzgänger und Saisonarbeiter und damit ihre Freizügigkeit vorläufig in zufriedenstellender Weise gewährleistet sind ¹⁾, wenn auch die bestehenden Verordnungen ständig verbessert werden sollten. So nützlich eine einheitliche Regelung weiterer Verschiedenheiten wie der Versicherungspflichtgrenze, der Voraussetzungen für den Bezug der Leistungen der Altersversicherung, der Dauer der Krankenversicherungsleistungen usw. für manchen Wanderarbeitnehmer auch wäre, eine absolute Dringlichkeit für eine diesbezügliche Angleichung

1) Vgl. Watermann, Die Neuregelung der Entschädigung der Berufskrankheiten nach der EWG-Verordnung Nr. 8/63, in "Die Berufsgenossenschaft" 1963, S. 321.

der innerstaatlichen Rechtsvorschriften besteht nicht ¹⁾; ganz abgesehen von den Schwierigkeiten, die sich bei der Realisierung einer solchen Angleichung in der gekennzeichneten Phase der Übergangszeit ²⁾ entgegenstellen würden.

Dringlicher erscheint dagegen eine Angleichung der nationalen Gesetzgebung auf dem Gebiete der Berufskrankheiten zu sein.

2) Die Neuregelung der Entschädigung von Berufskrankheiten nach der EWG-Verordnung Nr. 8/63

Die Abwicklung von internationalen Berufskrankheitsfällen nach den Vorschriften der VO Nr. 3 und 4 stießen von Anfang an auf erhebliche Schwierigkeiten ³⁾. Diese beruhten nicht so sehr in dem Mangel einer Anerkennung der gleichen Berufskrankheiten in allen Vertragsstaaten, wie es die EWG-Kommission in ihrer Empfehlung zur Annahme einer einheitlichen Europäischen Liste der Berufskrankheiten begründet hat ⁴⁾, sondern hauptsächlich in der mangelnden Beachtung einer Konkurrenz der schädigenden Beschäftigungszeiten ⁵⁾. Zwar ist die Grundvoraussetzung für die Entschädigung und Verhütung von

1) Vgl. Edding, Freizügigkeit der Arbeitskräfte in Europa, in "Lebendige Wirtschaft", Bd. 9, Darmstadt 1954, S. 117.

2) Vgl. S. 161 der Arbeit.

3) Vgl. Wickenhagen, Bericht über die Tätigkeit der internationalen Verbindungsstellen für Unfallversicherung von 1957 bis 1962, in "Die Berufsgenossenschaft" 1963, S. 116.

4) Vgl. die Begründung der Kommission in Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. 80, vom 31.8.1962, S. 2188 f.

5) Vgl. Wickenhagen, a.a.O., 1963, S. 116.

Berufskrankheiten in jedem EWG-Land, daß ihre berufsbedingte Kausalität überall anerkannt wird. Der vor Inkrafttreten der VO Nr. 8/63 bestehende Mangel einer befriedigenden Versorgung der durch Berufskrankheit geschädigten Wanderarbeitnehmer rührte indessen daraus her, daß die in zwei oder mehr Mitgliedstaaten zurückgelegten Beschäftigungszeiten mit Berufskrankheitsgefährdung nicht zusammengerechnet werden konnten ¹⁾. Diese Unmöglichkeit folgte aus dem Territorialitätsprinzip, nach dem die Haftung und Einstandspflicht der beteiligten Versicherungsträger nach Maßgabe der Gefährdung des Versicherten im eigenen territorialen Bereich beschränkt war. Es galt daher die Schranken des Territorialitätsprinzips zu überbrücken. Dieser Notwendigkeit trugen die VO Nr. 3 und Nr. 4 im Falle der Berufskrankheiten nicht Rechnung, obgleich der ihnen zugrunde liegende Art. 51 des EWG-Vertrages eine Zusammenrechnung aller nach den verschiedenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften zu berücksichtigenden Zeiten für den Erwerb und die Aufrechterhaltung des Leistungsanspruchs sowie für die Berechnung der Leistungen verlangt. Der Fehler lag darin, daß Art. 31 der VO Nr. 3 sowie Art. 54 der VO Nr. 4 nur die Konkurrenz von Entschädigungsansprüchen regelten. Eine echte Anspruchskonkurrenz konnte aber weder entstehen, da die Leistungspflicht ohnehin in allen Vertragsstaaten durch das Territorialitätsprinzip eingeschränkt war, noch war eine unbegrenzte Leistungsgewährung nach Maßgabe der innerstaatlichen Rechtsvorschriften möglich.

Diesen Rechtszustand hat die am 21.2.1963 vom Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft erlassene VO Nr. 8/63 ²⁾ geändert, indem sie eine völlige Neuordnung der zwischenstaatlichen Beziehungen auf dem Gebiet des

1) Vgl. Jung, a.a.O., 1962, S. 155.

2) Abgedruckt in Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. 38, vom 23.2.1963.

Rechts der Berufskrankheiten brachte. Das Schwergewicht der rechtlichen Neuregelung liegt in der Änderung der VO Nr. 3, insbesondere ihres Art. 31, der neu gefaßt wurde. Der veränderten Rechtslage gemäß wurden die Art. 54 ff der VO Nr. 4 angepaßt.

Der wesentliche Inhalt der Neuregelung läßt sich in drei Punkten zusammenfassen. Er besteht in der Fixierung des jeweils anzuwendenden Rechts und des für die Entschädigung zuständigen Versicherungsträgers, ferner in der nun gegebenen Möglichkeit, Zeiten von mehreren schädigenden Tätigkeiten zusammenzurechnen und in der Schaffung eines internationalen Lastenteilungsverfahrens unter den Versicherungsträgern ¹⁾. Letzteres ist nur für die Kostenträger von Interesse und kann daher hier ausgeklammert werden.

Bei der Überprüfung der Entschädigungsansprüche der Versicherten muß künftig die gesamte Tätigkeit in allen Vertragsstaaten berücksichtigt werden. Das heißt, wenn die Leistungsgewährung nach innerstaatlichem Recht davon abhängt, daß die gefährliche Tätigkeit eine bestimmte Zeit ausgeübt sein muß - wie dies zum Beispiel nach französischem Recht vorgeschrieben ist -, so werden die gefährdenden Beschäftigungszeiten in allen Mitgliedstaaten zusammengerechnet. Art. 31 Abs. 4 der VO Nr. 8/63 bestimmt diese Kumulation ausdrücklich zwar nur für die Silikoseerkrankungen; es ist aber die Ausdehnung dieser Vorschrift auf andere Berufskrankheiten vorgesehen. In Verbindung mit dem in Art. 54 Abs. 3 der VO Nr. 4 festgelegten System subsidiärer Zuständigkeit ist somit für die Wanderarbeitnehmer ein Totalverlust ihrer Ansprüche nahezu ausgeschlossen. Sollte nämlich die gesetzlich geregelte ausschließliche Zuständigkeit des Versicherungsträgers, in dessen Bereich die letzte gefährliche Tätigkeit verrichtet wurde, zu einer Ablehnung

1) Vgl. Watermann, a.a.O., S. 324.

der Entschädigung führen, weil nach dem für ihn geltenden innerstaatlichen Recht die Erkrankung nicht als Berufskrankheit anerkannt wird, so müssen die übrigen beteiligten Versicherungsträger in rücklaufender Reihenfolge den Entschädigungsanspruch überprüfen und gegebenenfalls anerkennen. Die aufgezeigten Grundsätze gelten im Prinzip auch dann, wenn sich ein bereits entschädigtes Leiden verschlimmert.

Ein Entschädigungsanspruch kann demnach nur abgelehnt werden, wenn ein materieller Leistungsanspruch nach dem Recht aller beteiligten Staaten nicht gegeben ist. Solche Fälle dürften selten auftreten. Trotzdem zeigt diese fortbestehende Lücke, daß mit den bisherigen Verordnungen noch nicht der für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte erwünschte Idealzustand erreicht ist. Deshalb sollten in den EWG-Ländern gleiche Berufskrankheitenlisten geschaffen werden. Dies dürfte bei den heutigen medizinischen Erkenntnismöglichkeiten und dem fast gleichen Stand der technischen Entwicklung und dem Vorhandensein ähnlicher Wirtschafts- und Produktionsbereiche in allen sechs Ländern nicht auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen. Zumindest müßte allgemein die in der deutschen Unfallversicherung eingeführte gemischte Lösung ¹⁾ übernommen werden, nach der die Träger der Unfallversicherung auch Krankheiten, die nicht in der Liste genannt oder bei denen die dort geforderten Voraussetzungen nicht erfüllt sind, wie Berufskrankheiten zu behandeln haben, sofern sie nachweislich auf die

1) Sie wurde durch das Unfallversicherungsneuregelungsgesetz vom 30.4.1963, BGBl. Teil I 1963, S. 241, eingeführt. Die Vorschrift in § 551 Abs. 2 RVO, die einer Empfehlung der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft entspricht, lautet: "Die Träger der Unfallversicherung sollen im Einzelfall eine Krankheit, auch wenn sie nicht in der Rechtsverordnung bezeichnet ist oder die dort bestimmten Voraussetzungen nicht vorliegen, wie eine Berufskrankheit entschädigen, sofern nach neuen Erkenntnissen die übrigen Voraussetzungen des Abs. 1 erfüllt sind".

berufliche Tätigkeit zurückzuführen sind. Eine derartige Bestimmung wäre zeitgerecht. Außerdem enthält sie eine flexible Regelung für die sich bei der Entschädigung von Berufskrankheiten im internationalen Bereich zwangsläufig aus der Natur der Sache ergebenden differenzierten Situation.

Die Anwendung und Auslegung der Verordnungen der Gemeinschaft über die Soziale Sicherheit werden zur Lösung noch mancher Schwierigkeiten Anlaß geben ¹⁾, die sich oft erst an akuten Einzelfällen herausbilden dürften. Zu ihrer Beseitigung bedarf es einer ständigen Gegenüberstellung der Rechtsvorschriften der verschiedenen Länder. Wichtige Fragen, wie die Vereinheitlichung bestimmter Verfahren der Berechnung und Auszahlung der Leistungen und anderes, warten noch auf zuverlässige Informationen und Untersuchungen ²⁾, damit koordinierende Vorschläge unterbreitet werden können. Auf diesem, die Soziale Sicherung der Wanderarbeitnehmer beeinträchtigenden Gebiete - sollte die Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gemäß Art. 118 des EWG-Vertrages die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten durch Empfehlungen und Stellungnahmen weiter intensivieren.

Daneben sollte vorbereitend nach Möglichkeiten gesucht werden, wie die Soziale Sicherung in einem vereinten Europa zu gestalten sein wird, wenn die hierfür notwendigen Rechtsgrundlagen einmal geschaffen sind.

Ein Beitrag hierzu dürfte in der Europäischen Sozialcharta zu erblicken sein.

1) Hierauf wies der Vorsitzende der Verwaltungskommission für die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer nachdrücklich hin, vgl. Carapezza, a.a.O., S. 38.

2) Vgl. Erdmann-Rosoux, a.a.O., S. 248, 249.

3) Die Europäische Sozialcharta

Die am 18.10.1961 vom Ministerausschuß des Europarats in Turin unterzeichnete Sozialcharta ¹⁾ füllte die Lücke in der 1950 gleichfalls vom Europarat erlassenen Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Die Sozialcharta gewährleistet den europäischen Völkern den Bestand sozialer Rechte, währenddessen die Menschenrechtskonvention die bürgerlichen und politischen Rechte sichert. Beide Vertragswerke ergänzen sich so gegenseitig ²⁾.

Nach Auffassung des Ministerausschusses ist es das Ziel der Charta, alle Anstrengungen zu unternehmen, um den Lebensstandard der europäischen Völker zu verbessern und deren soziale Wohlfahrt zu heben ³⁾. Diese Absicht kommt schon in der Präambel zum Ausdruck. Sie wird in Teil I des Gesetzestextes in 19 Einzelpunkten näher umrissen. Zu diesen gehören neben dem Recht, seinen Lebensunterhalt in einem frei eingegangenen Arbeitsverhältnis zu verdienen, die Rechte auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen, ein gerechtes Arbeitsentgelt, Vereinigungsfreiheit, Kollektivverhandlungen, besonderen Schutz für Kinder und Jugendliche usw. unter anderem auch der Gesundheitsschutz, die Soziale Sicherheit und die soziale und ärztliche Hilfe.

Diese Ziele erschöpfen sich nicht in Deklarationen. Sie sind in Teil II des multilateralen Vertrages zu obligatorischen Vorschriften ausgestaltet worden, die Bindung

1) Der Wortlaut ist abgedruckt in, Europarat-Informationsdienst, Das Europa der Werktätigen, Straßburg 1962, S.15 ff.

2) Vgl. Pfeffermann, a.a.O., S. 30.

3) Vgl. Schregle, Kritisches zum Entwurf einer Europäischen Sozialcharta, in "Sozialer Fortschritt" 1956, S. 57; Kraft, Die Europäische Sozialcharta - Dokument des Fortschritts, in "Zeitschrift für Sozialreform" 1960, S. 285 ff.

erlangen, sobald sie von fünf Vertragsstaaten ratifiziert werden¹⁾, Art. 35 der Charta.

Die Bundesrepublik Deutschland hat nach Großbritannien, Norwegen und Schweden als vierter Vertragsstaat die Europäische Sozialcharta ratifiziert²⁾. Das deutsche Zustimmungsgesetz, das fünf von den 72 nummerierten Absätzen ausgenommen hat, umfaßt alle sieben sogenannten "Kernartikel", von denen jeweils fünf angenommen werden müssen, Art. 20 der Charta, damit das Vertragswerk in Kraft treten kann.

Zu dem Kern dieser obligatorischen Bestimmungen gehört Art. 12, der das Recht auf Soziale Sicherheit enthält. Er verpflichtet die Vertragspartner, ein System der Sozialen Sicherheit einzuführen oder beizubehalten, das den Mindestnormen des Übereinkommens Nr. 102 der Internationalen Arbeitsorganisation entspricht. Weiter macht er es den Vertragsstaaten zur Aufgabe, sich zu bemühen, das System fortschreitend auf einen höheren Stand zu bringen und dafür zu sorgen, daß die Angehörigen anderer Vertragsparteien hinsichtlich der Ansprüche aus der Sozialen Sicherheit gleichbehandelt werden.

Damit schützt die Charta das hohe soziale Niveau der EWG-Länder - die alle die Mindestnormen des Übereinkommens Nr. 102 erreicht haben - gegen die Gefahr einer Einschränkung durch den Zusammenschluß mit Ländern, deren nationale Sicherungspolitik weniger fortschrittlich ist. Diese Länder erhalten ihrerseits dadurch die Gewähr, daß das Einigungswerk ein echter Fortschritt auf dem Wege zu einem höheren Niveau im sozialen Bereich darstellt,

1) Vgl. Heise, Vor der Ratifizierung der Europäischen Sozialcharta durch die BRD, in "Soziale Sicherheit" 1963, S. 329.

2) Vgl. Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände, Die Europäische Sozialcharta, in "Arbeitgeber", Jahresbericht 1964, Bergisch Gladbach 1964, S. 130; BGBl. Teil II 1964, Nr. 43 vom 23.9.1964, S. 1261.

und daß sich in der europäischen Völkerfamilie die Konkurrenz niemals zum Schaden der sozialen Errungenschaften auswirken wird.

Dieser erste weitangelegte Versuch, ein Europa des Fortschritts und der Gerechtigkeit aufzubauen, in dem die nationalen Besonderheiten berücksichtigt, alle Beteiligten zu einem Mindestmaß an sozialen Leistungen verpflichtet und zu einem weiteren Ausbau angehalten werden, ist ein neuer und wirksamer Beitrag zum Schutze der Demokratie. "Das Ideal der Sicherheit in der Freiheit als Ideal der Europäer hat sowohl im Buchstaben als auch im Geiste der Europäischen Sozialcharta seinen vollkommenen Ausdruck gefunden" ¹⁾. In diesem Sinne bildet die Sozialcharta einen Markstein eines neuen freiheitlichen Europas der Werktätigen.

Daß mit der Sozialcharta keine endgültige Regelung aller sozialen Fragen im europäischen Raum erreicht werden konnte, noch sollte, ist den parallel dazu einherlaufenden Bemühungen des Europarats um die Schaffung eines europäischen "Kodexes der Sozialen Sicherheit" zu entnehmen. Dieser soll eine Annäherung der nach den verschiedensten Gesichtspunkten gewachsenen Sicherungssysteme bringen ²⁾. Bis heute ist es zur Kodifizierung eines derartigen Vertragswerkes nicht gekommen, vermutlich aufgrund der sich solch einer Aufgabe in den Weg stellenden zahlreichen Schwierigkeiten.

Aber das sich integrierende Europa braucht auf die Dauer gesehen ein einheitliches Konzept auch im sozialen Bereich. Das heißt nicht, daß neue Leitbilder unbedingt eingeführt werden müßten oder die bisher geschaffenen und bewährten Einrichtungen formgleich zu machen sind.

1) Europarat-Informationsdienst, a.a.O., S. 11.

2) Vgl. Birkelbach, Soziale Sicherheit im Rahmen Europas, in "Die neue Gesellschaft" 1957, S. 356.

Notwendig ist ein ausgereifter Gesamtplan, der zu einer Sozialordnung in Europa führen könnte, dem sowohl die Vertragsstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft als auch die Mitgliedsländer der europäischen Freihandelszone wie des Europarats beitreten könnten.

Aufgrund der aus der Arbeit gewonnenen Erkenntnisse wird nachfolgend der Versuch unternommen, einen Beitrag zur Lösung dieser Aufgabe für das Gebiet der Europäischen Gemeinschaften zu geben.

D Ausblick auf die zukünftige Entwicklung der nationalen Sicherungssysteme in einem vereinten Europa

I Mögliche politische Gestaltungsform
eines vereinten Europa

Das Europa der Sechs ist nur ein Übergang von dem stark aufgeteilten Europa von gestern zu dem geeinten Europa von morgen. Der Weg der wirtschaftlichen Integration ist immer auch ein politischer Weg. Die Maximierung des Sozialprodukts ist nicht das alleinige Ziel menschlicher Beziehungen. Die Bemühungen dürfen sich nicht darauf beschränken, die überkommenen Grenzen aufzuheben und die Freizügigkeit für Menschen, Waren und Kapital herzustellen. Sie müssen weitergehend, sich auf alle menschlichen Beziehungen erstrecken und die Gebiete der Politik, der Verteidigung und Kultur mit umfassen. Diese Erkenntnis hat Churchill bereits 1946 in seinem Aufruf zur Versöhnung Europas ¹⁾ zum Ausdruck gebracht, als er zur Wahrung des Friedens, der Sicherheit und Freiheit eine völlige Neuordnung der europäischen Völker verlangte. Heute wird die Notwendigkeit einer Europäischen Union von niemand mehr angezweifelt. Die Kräfte für einen engen Zusammenschluß Europas wachsen ständig.

Die politische Einigung hat schon begonnen. Die bestehenden Europäischen Gemeinschaften sind selbst bereits ein Stück der vollen "politischen Union". Sie sind nicht nur Vorbereitung, sondern ein Bereich der Wirtschaft Teilverwirklichung dessen, was einmal als Ganzes die europäische politische Einheit sein wird ²⁾ -

1) Der Wortlaut dieser Züricher Rede vom 12.9.1946 ist abgedruckt in "Frankfurter Allgemeine", vom 25.1.1965, S. 2.

2) Vgl. Hallstein, Das Ziel bleibt die politische Union Europas, in "Frankfurter Allgemeine", vom 28.10.1964, S. 13.

An den Grenzen der Gemeinschaftsverträge darf aber nicht stehen geblieben werden. Eine gemeinsame Außenhandelspolitik reicht weit in die klassische Außenpolitik, und Außenpolitik ist immer zugleich Verteidigungspolitik. Es entspricht daher dem Gebot politischer Logik, die bereits geschaffene politische Teilunion zu einer Vollunion auszubauen.

Die dabei gestellten Aufgaben, denen Europa gerecht werden muß, sind wirtschaftlicher, sozialer und politischer Art, aber ihre Wurzeln reichen tief in das geistige Leben Europas hinein. Es geht nicht nur darum, sich zusammenzuschließen, um bestimmte mögliche Interessen wahrzunehmen. Im wesentlichen geht es darum, durch die Vereinigung die Freiheit zu bewahren ¹⁾. Deshalb darf der Zusammenschluß auch nicht in einer "öden Gleichmacherei" und einem "glatten Perfektionismus" ²⁾ bestehen. Vielmehr ist Europa der Reichtum seiner Mannigfaltigkeit zu erhalten, denn Vielfalt und Einheit schließen einander nicht aus. Im Gegenteil, es kann sich die Mannigfaltigkeit des Denkens und Handelns in einer harmonischen Einheit erst richtig entfalten ³⁾.

Für eine politische Ordnung Europas bedeutet dies, daß die nationalstaatliche Ordnung nicht ausgelöscht und durch einen europäischen Supranationalstaat ersetzt werden darf ⁴⁾. Als Leitbild der politischen Gestalt des künftigen Europas kann deshalb nicht der Einheitsstaat ins Auge gefaßt werden, sondern die Föderation, die auf die Eigenarten und Bedürfnisse der Mitgliedstaaten und

1) Vgl. Europäisches Parlament, Politische Bedeutung und politische Ziele der Europäischen Gemeinschaft, Bericht, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1959, S. 226.

2) Hallstein, a.a.O., in "Frankfurter Allgemeine", vom 28.10.1964, S. 13.

3) Vgl. Kalinke, a.a.O., S. 225.

4) Vgl. Europäisches Parlament, a.a.O., in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1959, S. 228.

ihrer Bürger Rücksicht nehmen kann und es eher erlaubt, die nationalen und die gesamt europäischen Interessen getrennt zu organisieren. Dabei ist von untergeordneter Rolle, ob der so gebildete Staat, "Vereinigte Staaten von Europa" oder "Europa der Vaterländer" genannt wird. Entscheidend ist, daß ein föderatives, politisch und wirtschaftlich geeintes, demokratisches Europa entsteht.

Um eine föderalistische Struktur verwirklichen zu können, müssen die gegenwärtigen Institutionen der Gemeinschaften konsolidiert und ausgebaut werden. Vor allem aber ist eine wirksame demokratische Kontrolle der vollziehenden Organe der Gemeinschaften zu schaffen.

Mit dem Beschluß über die Fusion der Europäischen Verwaltungen vom 2.3.1965 ¹⁾ ist ein Teil der Forderungen bereits verwirklicht worden. Ein aus allgemeinen direkten Wahlen hervorgegangenes Parlament wartet allerdings noch auf seine Realisierung.

Die Europäische Union kann nur eine auf liberalen Prinzipien aufbauende Föderation sein, auch wenn sie vereinzelt bestimmte sozialistische Dienste aufweist. Die Erhaltung der Freiheit, die eine politische Einheit notwendig erscheinen läßt, muß der Leitgedanke eines geeinten Europas bleiben. Daraus folgt, daß die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als eine offene Vereinigung betrachtet werden muß, als ein Instrument für immer umfassendere Zusammenschlüsse. Den EFTA-Mitgliedstaaten und anderen europäischen Ländern muß der Zugang zu einem vereinten Europa offen gehalten bleiben.

1) Vgl. hierzu Bericht der "Frankfurter Allgemeinen" vom 4.3.1965, S. 1. Der Vertrag über die Verschmelzung der europäischen Exekutiven ist am 8.4.1965 von den sechs Mitgliedstaaten unterzeichnet worden.

II Eine Europäische Sozialversicherungsordnung

Das gemeinsame Streben nach "harmonisation sociale" bietet den europäischen Völkern die geschichtlich einmalige Gelegenheit für eine moderne Sozialpolitik. Jeder Generation ist die Aufgabe gestellt, ihre Methoden zur Erreichung des Sozialversicherungsschutzes neu zu überdenken und den Bedürfnissen der Zeit anzupassen. Ganz besonders gilt dies bei der Suche nach einer zeitgemäßen europäischen Sozialordnung.

Dem Bemühen, die Soziale Sicherung fortschrittlich zu gestalten, ist es nicht dienlich, mit vorgefaßten Meinungen an diese Aufgabe zu gehen, um mit allen Mitteln das schon Bestehende zu erhalten. Es ist aber auch nicht angebracht, unbesehen allen neuzeitlichen Entwicklungstendenzen zu folgen. Vielmehr ist eine weitblickende Gesamtschau nötig, die den Bedürfnissen der Menschen nach sozialem Schutz in Europa entspricht. Deshalb muß bei allen Überlegungen oberster Grundsatz bleiben, dem einzelnen Menschen zu dienen. Es geht also um das Grundproblem jeder Sozialpolitik, nämlich das richtige Verhältnis von Freiheit und Bindung an die Gemeinschaft zu finden ¹⁾.

Das Anliegen einer Neuordnung ist weitgehend gesellschaftspolitischer Natur ²⁾. Ihr Ziel ist in einem föderativen demokratischen Europa an der Verwirklichung einer "Gesellschaft freier Menschen" mitzuarbeiten.

Am Anfang einer europäischen Sozialpolitik muß daher die Frage stehen, ob das Versicherungsprinzip oder das Versorgungsprinzip oder eine Formenverbindung beider Grundsätze für eine auf freiheitlichen Grundsätzen

1) Vgl. Kalinke, a.a.O., S. 225.

2) Vgl. Spitzmüller, Grundsätze einer freiheitlichen Neuordnung der sozialen Krankenversicherung, in "Krankheit und soziale Sicherung", Köln 1962, S. 48.

aufbauende Sozialordnung in Europa geeigneter ist. Das Versicherungsprinzip ist nämlich - entgegen anderer Meinung ¹⁾ - in der Gegenwart nicht bedeutungslos geworden, wenn auch seit der Internationalen Arbeitskonferenz von Philadelphia und der Erklärung der Menschenrechte durch die Vereinten Nationen Staatsversorgungs-gedanken in die nationalen Sozialsysteme starken Eingang gefunden haben. Denn die Versicherung ist im wirtschaftlichen Sinne "planmäßige Sicherheitsvorsorge dagegen, daß einzelne Wirtschaftler aus bestimmten, zeitlich unerwarteten Gefahren eintretende Verluste an Vermögensbedarf erfahren. Sie erreicht ihr Ziel durch Verteilung des Risikos auf viele Schultern vermittelt einer rechnerischen Grundlage, die auf einem - von vornherein vertraglich oder gesetzlich genau geregelten - Geldausgleich aufgebaut ist" ²⁾. Daß der Staat zu den Sozialversicherungseinrichtungen laufend beachtliche Zuschüsse leistet, ändert den Charakter der Versicherung nicht, solange die Zuschüsse von der sozialwirtschaftlichen Kalkulation erfaßt und von vornherein als Grundlage der Schutzmaßnahmen vorgesehen werden ³⁾. Das Wesen der Versicherung verlangt zwar grundsätzlich eine Finanzierung mit Mitteln der Interessenten. Entscheidend ist aber, daß bei einer öffentlichen Kostenbeteiligung die Selbständigkeit der eigenen Selbstverwaltung nicht aufgehoben wird ⁴⁾, wie dies bei einer Staatsbürgerversorgung der Fall ist, da hier die Legislative das ihr allein zustehende Recht, die Verwendungsart der aus dem allgemeinen Steueraufkommen stammenden finanziellen Mitteln zu bestimmen, nicht auf andere Organe übertragen kann.

1) Vgl. Auerbach, Mut zur Sozialen Sicherheit, Köln-Deutz 1955, S. 22.

2) Rohrbeck, Eignung und Aufgabe der Versicherung zur Befriedigung sozialer Bedürfnisse, in "Soziale Sicherung - Stand und Zielsetzung", Berlin, Bielefeld, München 1951, S. 34.

3) Vgl. Rohrbeck-Roehrbein-Meyrich, Zum Problem der Realisierbarkeit der Vorschläge der Rothenfelder Denkschrift über die "Neuordnung der sozialen Leistungen", Berlin 1955 S. 21

4) Vgl. Rohrbeck-Roehrbein-Meyrich, a.a.O., S. 22

In den auf dem Versicherungsprinzip beruhenden "Selbsthilfeeinrichtungen" vermögen die Versicherten auf die Verwaltung ihrer Beiträge Einfluß zu nehmen, wenn dafür gesorgt wird, daß eine wirksame Selbstverwaltung besteht, das heißt, ihre Organe nicht ausschließlich mit Vertretern der Unternehmervverbände und Gewerkschaften besetzt werden ¹⁾. Dadurch ist bewirkt, daß das wichtige Element einer rationalen Sozialwirtschaft, die Verhütung von Versicherungsgefahren aus Eigennutz, erhalten bleibt.

Im Gegensatz dazu ist bei dem Versorgungsprinzip dem einzelnen jeder Anreiz genommen, mit Einsatz der eigenen Kräfte zu einer Verbesserung der Leistungen zu gelangen. Versorgungsleistungen sind Leistungen nach Gebot und Ermessen der öffentlichen Hand. Versorgung wirkt immer generalisierend. Individuellen Bedürfnissen kann sie nicht entsprechen. Die Durchsetzung des Versorgungsprinzips würde vielmehr die Konzentration und Zentralisation verstärken und damit von den staatspolitisch wünschenswerten selbstverwalteten Organismen eines demokratischen Gemeinwesens hinwegführen. Die grundlegenden gesellschaftsfördernden Elemente der Selbstverwaltung, die Subsidiarität und Solidarität, müßten negiert werden. Subsidiarität bedeutet aber "Wiederherstellung der Freiheit, der Eigenrechte, der Eigenverantwortung und der Selbsthilfe der Menschen" ²⁾.

Eine nach dem Versicherungsprinzip aufgebaute Sozialordnung entspricht daher am ehesten den Anliegen einer freiheitlichen Gesellschaft Europas. Sie allein ermöglicht es, die Forderung nach Selbstverantwortung und weitgehender Selbstvorsorge im Rahmen eines zu einer

1) Vgl. Weinreich, Die deutsche Sozialversicherung auf dem Wege zum Wohlfahrtsstaat, Zürich 1958, S. 9.

2) Jostock, Das heutige Anliegen der Subsidiarität, dargestellt am Beispiel der Sozialversicherung, in "Rheinischer Merkur", vom 25.11.1955, S. 17

Risikogemeinschaft zusammengeschlossenen Personenkreises zu erfüllen. Sie berücksichtigt unsere abendländische Tradition, in der im Mittelpunkt der sozialen Ordnung der Mensch in seiner Eigenverantwortung und nicht das Kollektiv steht ¹⁾. Die totale Übernahme aller Risiken durch ein Zwangskollektiv, wie sie dem Versorgungsprinzip entspricht, ist dagegen mit einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung, entgegen anderer Auffassung ²⁾, unvereinbar.

Die kollektivistische Tendenz in den Formen totaler Sicherung widerstrebt auch den Prinzipien einer Marktwirtschaft, die allein ein Höchstmaß an Ergiebigkeit, Freiheit und Ordnung miteinander verbindet und damit Basis der Sozialpolitik einer freien Gesellschaft sein muß ³⁾. Wenn auch anzuerkennen ist, daß die Marktwirtschaft aus Gründen sozialer Gerechtigkeit über die Sozialpolitik ergänzungs- und korrekturbedürftig ist, so darf doch das Maß der Korrektur nicht bestimmte Grenzen überschreiten, ohne die Marktwirtschaft selbst zu gefährden. Deshalb kann das Prinzip des Wohlfahrtsstaates mit allumfassender Staatsgarantie gegen die Risiken des Lebens nicht anerkannt werden, wenn auch maßvolle Zuschüsse der öffentlichen Hand, die an der allgemeinen Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik orientiert sind, nicht mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung zu kollidieren brauchen ⁴⁾. Es sollte dabei aber nie unbeachtet bleiben, daß gesetzliche Einkommensumverteilungen stets wider das Leistungsprinzip, auf dem die freiheitliche Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung wesentlich beruht,

1) Vgl. Weinreich, a.a.O., S. 25 f.

2) Vgl. Auerbach, a.a.O., S. 20.

3) Vgl. Höpke, Sozialpolitik einer freien Gesellschaft, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1952, S. 246 ff.

4) Vgl. Höpke, ebenda, S. 247.

gerichtet sind ¹⁾. Umverteilungen mögen aus mannigfachen Gründen angezeigt sein. Sie sollten aber nicht die Einsicht verwischen, "daß die wesentliche Funktion der Sozialversicherungseinrichtungen heute und schon seit langem darin besteht, jedem einzelnen Versicherten eine bedarfsadäquate Umschichtung seines Lebens Einkommens zu ermöglichen" ²⁾. Eine solche temporale Umschichtung des eigenen Einkommens läßt sich weitgehend im Verhältnis von Beitrag und Leistung dem Prinzip der Äquivalenz unterstellen.

Das demnach zu bejahende Versicherungsprinzip als Ordnungsprinzip für eine zeitgemäße Europäische Sozialversicherungsordnung ist zudem von dem Willen der Betroffenen getragen, da es mehr oder weniger Bestandteil der gewachsenen Sicherungssysteme aller EWG-Staaten ist. Dies ist von großem Gewicht, da "das Recht kein Willenswerk Einzelner und kein Erzeugnis von Mehrheitsbeschlüssen ist, sondern aus der geistigen und geschichtlichen Tradition eines Volkes hervorstammt und deshalb nur lebensvoll ist, wenn es von seinem Rechtsbewußtsein getragen ist" ³⁾. Die supranationalen europäischen Organe können bei entsprechender Kompetenz wohl Gesetze schaffen, aber sie werden wirkungslos bleiben, wenn sie nicht aus lebendiger Überlieferung stammen, der Eigenart der europäischen Völker gerecht werden und auf der Rechtsüberzeugung ihrer tragenden Schichten beruhen. Bei den Fragen einer europäischen Sozialordnung ist daher stets zu beachten, daß Sozialpolitik nicht nur ein wirtschaftlicher Faktor ist, sondern Bestandteil und Niederschlag der politischen Gesamtkonzeption und des sozio-politischen Gefüges eines Landes und nur mit

1) Vgl. Schreiber, Gesetzliche Krankenversicherung in einer freiheitlichen Gesellschaft, a.a.O., S. 23.

2) Schreiber, ebenda, S. 22.

3) Hug, a.a.O., S. 44.

diesem zusammen wandelbar. Es wäre falsch, wollte man um einer größeren Homogenität der sozialen und politischen Struktur, verschiedener Länder willen, die Austauschbarkeit bestimmter Ordnungs- und Strukturprinzipien empfehlen ¹⁾. Deshalb dürfte es schwierig sein, wenn es überhaupt möglich ist, das englische Versorgungssystem auf kontinentaleuropäische Verhältnisse zu übertragen ²⁾. Ebenso scheint es vorläufig ausgeschlossen, daß die übrigen EFTA-Länder mit ihren größtenteils stärker staatlich organisierten Sozialsystemen ³⁾ die Regelungen der EWG-Staaten übernehmen können. Bei einem engeren Zusammenschluß dieser Länder wird eine Angleichung auf dem Wege der Evolution und des natürlichen Ausbaus der Sozialversicherungssysteme in den einzelnen Ländern zu suchen sein. Die dabei auftretenden Schwierigkeiten dürften dadurch verringert werden, daß sich das Versicherungsprinzip durchaus nicht zur Befriedigung aller sozialen Bedürfnisse eignet ⁴⁾, also selbst bei einer die Sozialordnung prägenden Sozialversicherung Einzelgebiete nach dem Versorgungsprinzip organisiert werden müssen, wie dies teilweise auch innerhalb der EWG-Staaten schon geschehen ist. Wenn sich dadurch in beschränktem Umfang auch eine Mischform beider Prinzipien ausbilden kann, ist doch ein einheitliches Versorgungssystem für eine einheitlich auszurichtende europäische Sozialordnung ungeeignet. Es darf nämlich niemals unberücksichtigt bleiben, daß alles Recht seine sinngebende Mitte nur durch die ethischen Grundwerte erhält, denen es dient.

1) Vgl. Bremme, a.a.O., S. 250.

2) Vgl. Bremme, a.a.O., S. 254.

3) Vgl. Schmid O., Die gesetzliche Krankenversicherung für den europäischen Arbeitnehmer, in "Soziale Sicherung im Europa von morgen durch Sozial- und Privatversicherung", Bielsfeld 1960, S. 172 ff.

4) Vgl. Rohrbeck, a.a.O., S. 49.

Eine wesentliche Aufgabe der europäischen Sozialpolitik, von der die Durchsetzung des Versicherungsprinzips in einer europäischen Sozialordnung ebenfalls abhängt, ist die Entscheidung, ob der dezentrale Aufbau der Systeme, die Vielfalt und Vielgestaltigkeit der einzelnen Versicherungszweige erhalten bleiben oder eine Einheitsversicherung geschaffen werden soll. Auf den ersten Blick scheint vieles für einen zentralen Aufbau zu sprechen. Die durch die enge Verflechtung der Versicherungszweige bedingten Kompetenzüberschneidungen würden beseitigt und dadurch eine klare Abgrenzung erreicht werden. Die Gründe, die gegen eine Zentralisierung sprechen, sind aber nicht unbeachtlich.

Die große Zahl der Versicherungsträger, insbesondere in der Krankenversicherung, ist dadurch bedingt, daß bei dem notwendigen unmittelbaren Verkehr der Versicherten mit der Krankenkasse, bei der jederzeitigen Anpassungsbedürftigkeit von Beiträgen und Leistungen der Krankenversicherungsschutz nur durch eine sehr starke regionale, gegebenenfalls beruflichen Untergliederung gewährleistet werden kann. Eine wirksame Unfallverhütung und zweckmäßige Heilfürsorge der Verletzten läßt sich ebenfalls besser durch eine Zusammenfassung der Unternehmer mit gleichartigen Berufsgefahren als durch eine einheitliche Organisation der Unfallversicherung erreichen. Ein dezentraler Aufbau der Versicherungsträger ist also an sich kein Nachteil, sondern ein Vorzug; er ist bedingt durch die verschiedenartige Beschaffenheit der unterschiedlichen Wagnisse ¹⁾.

Damit soll eine sachlich gerechtfertigte Zersplitterung nicht befürwortet werden. Ein am Versicherungsprinzip orientiertes europäisches System Sozialer Sicherung setzt aber eine adaequate Organisationsform voraus. Das bedeutet, daß die unterschiedlichen Risiken Krankheit, Unfall, Invalidität und Alter getrennt erfaßt werden müssen. Nur dann bleiben sie kalkulierbar. Diesem

1) Vgl. Curschmann, Untragbare Lasten, München 1940, S. 5.

Ziel entspricht am ehesten eine Gliederung in einzelne Versicherungszweige. Die Vereinheitlichung der nationalen Sicherungssysteme sollte sich daher darauf beschränken, Auswüchse und Störungen einer zu starken Aufgliederung zu beseitigen und leistungsstarke Versicherungszweige zu schaffen. Zu diesem Zweck könnte die Zusammenlegung der Verwaltungseinrichtungen naher Berufszweige, die Aufhebung vermeidbarer Überschneidungen usw. angebracht sein. All diese Maßnahmen rechtfertigen jedoch kein Einheits-system.

Auch das Argument, daß die Vielheit der Versicherungseinrichtungen zu hohe Verwaltungskosten verursacht und durch ihre Beseitigung Ersparnisse erzielt werden könnten begründet nicht eine generelle Verringerung der Zahl der Versicherungsträger, denn erfahrungsgemäß arbeiten überschaubare Verwaltungseinheiten meist rationeller als "Superbürokratien".

Ein einheitlicher Beitrag für die gesamten Versicherungszweige und die Bestreitung der Leistungen aus einer Einheitskasse wären mit dem Versicherungsprinzip ebenfalls nicht vereinbar. Der Grundsatz der Gegenseitigkeit von Leistung und Gegenleistung würde dadurch beseitigt ¹⁾. Zudem dürfte hierdurch das Verantwortungsgefühl der Versicherten für eine sparsame Inanspruchnahme von Versicherungseinrichtungen beeinträchtigt werden.

Es sollte aber auch nicht der Versuch unternommen werden, die Leistungsfähigkeit der Sozialversicherung dadurch garantieren zu wollen, daß die in besseren Lebensverhältnissen stehenden Menschen dem Zwangsversicherungsschutz unterworfen werden. Eine solche Maßnahme würde nämlich über den Aufgabenbereich der Sozialversicherung hinausgehen. Wenn auch dadurch eine Zuführung besserer Versicherungswagnisse erreicht und durch die Gewährung verhältnismäßig niedriger Leistungen bei hohen Beiträgen

1) Vgl. Curschmann, a.a.O., S. 9.

der Neuversicherten Ersparnisse erzielt werden, widerspricht ein erzwungener Schutz von Personen, die in der Lage sind und auch den Willen haben, für die Wechselfälle des Lebens nach eigenem Ermessen Sorge zu tragen, jedem demokratischen Denken ¹⁾. Es würde außerdem bedeuten, daß das Versicherungsprinzip immer mehr zurückgedrängt wird, denn es kann nun der Punkt erreicht werden, "wo der quantitative Unterschied in eine qualitative Veränderung umschlägt und wo sich der Versicherungsgedanke selbst ad absurdum führt" ²⁾. Strebt man dahin, daß möglichst weite Bevölkerungskreise im Interesse der Allgemeinheit durch Versicherung gegen die Wechselfälle des Lebens gedeckt sind, so sollte man diese Vorsorge weitgehend der Privatversicherung überlassen. Durch sie wird noch stärker als durch die Sozialversicherung der Gedanke der Selbsthilfe gefördert und eine den Lebensverhältnissen der freiberuflich Schaffenden entsprechende Vorsorge ermöglicht. "Die Singularversicherung ist durchaus geeignet und bereit, sich zur Erhöhung der Sozialen Sicherung der Bevölkerung neben die Sozialversicherung zu stellen und mit ihren Methoden die soziale Hilfe zu erweitern" ³⁾.

Die zukünftige soziale Ordnung Europas, die den Anliegen einer freiheitlichen Gesellschaft entspricht, die also weitgehend die Selbstverantwortung und Selbstvorsorge des einzelnen garantiert, ist somit nur dann zu erreichen, wenn ihr organisatorischer Aufbau die Möglichkeit für die Entfaltung dieser Grundsätze bietet. Nach dem Ergebnis der Arbeit könnte dieses Ziel am ehesten verwirklicht werden, wenn ein System Sozialer Sicherung geschaffen würde, das auf drei Grundlagen beruht: Individuelle Vorsorge in Form der Privatversicherung, Mitgliedschaft bei Versicherungen auf Gegenseitigkeit und Einschaltung der Allgemeinheit zur Wahrnehmung der sozialen Aufgaben, für die ein Versicherungsschutz nicht ausreichend ist.

1) Vgl. Muthesius, "Sicherheit" durch Staatszwang, in "Deutsche Versicherungszeitschrift" 1954, S. 7 ff.

2) Achinger, Soziale Sicherheit, a.a.O., S. 57.

3) Rohrbeck-Roehrbein-Meyrich, a.a.O., S. 30.

LEBENSIAUF

Am 17. März 1935 wurde ich als drittes Kind des Verwaltungsdirektors Josef Schork und dessen Ehefrau Anna, geb. Weiß in Buchen/Odw. geboren. Dort besuchte ich von 1941-1945 die Volksschule und von 1947-1949 das Burghardtgymsnasium. Anschließend trat ich in eine zweieinhalbjährige Lehre bei der Allgemeinen Ortskrankenkasse Mosbach/Baden ein. Von 1952-1955 arbeitete ich bei den Ortskrankenkassen Buchen und Karlsruhe als Verwaltungsangestellter. In Karlsruhe begann ich auf der Abendakademie meine Vorbereitung für die Reifeprüfung, die ich nach nochmaligem zweijährigen Schulbesuch 1957 am Burghardtgymsnasium Buchen ablegte. Danach studierte ich Rechts- und Staatswissenschaften; zunächst an der Universität München, ab 1958 an der Universität Freiburg und von 1963-1964 an der Universität Mainz. 1962 bestand ich in Freiburg die erste juristische Staatsprüfung und trat in den Vorbereitungsdienst für Referendare in Baden-Württemberg. Am 21. Dezember 1965 legte ich die mündliche Doktorprüfung ab.

